

KUNNANJOHTAJAN REKRYTOINTIPROSESSI

- Saatiinko hakijoiksi sitä mitä tilattiin?

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Kunta- ja aluejohtaminen

Kevät 2013

Pro gradu -tutkielma

Veera Koivumäki

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KOIVUMÄKI, VEERA: Kunnanjohtajan rekrytointiprosessi – Saatiinko hakijoiksi sitä mitä tilattiin?

Pro gradu -tutkielma, 71 s., 10 liites.

Kunta- ja aluejohtaminen

Toukokuu 2013

Kunnan- ja kaupunginjohtajien avoimet virat saavat nykyään vähemmän hakijoita kuin aiemmin. Syitä tähän on monia, kuten esimerkiksi kuntien epähoukutteleva taloustilanne, johtajan kilpailukyvytön palkkaus, luottamushenkilöiden alaisuudessa työskentely sekä koko kuntasektoria ravisteleva muutospaine. Tämän tutkielman tarkoituksena on perehtyä tarkemmin kunnan- ja kaupunginjohtajien virkojen täyttöprosessiin. Teemaa tutkitaan erityisesti rekrytoinnin kannalta. Tutkielman tavoitteena on selvittää, mitä kunnanjohtajia valitsevat rekrytoijat haussa painottavat, eli mitä prosessilta halutaan. Samalla tarkastellaan miten koko virantäyttöprosessi on toteutettu ja millaisia kokemuksia valitsijoilla on kunnanjohtajan viran hakijoista.

Aiheen tutkiminen on tärkeää, sillä kunnan- ja kaupunginjohtajilla on keskeinen rooli suomalaisessa hallintojärjestelmässä. Kunnanjohtajan virka on lakisääteinen ja johtaja toimii tehtävässään kunnan vahvana keulakuvana. Dualistiseen periaatteeseen tukeutuvassa kuntaorganisaatiossa tehtävän hoitaminen on haastavaa ja monia erilaisia ominaisuuksia vaativaa. Tutkimuksen aineistonkeruu on kohdistettu viime vuosien aikana uutta kunnan- tai kaupunginjohtajaa hakeneisiin kuntiin. Informantteina toimivat kahdeksan suomalaisen kunnan- tai kaupunginhallituksen puheenjohtajaa, jotka olivat oman paikkakuntansa rekrytointiprosessissa vahvasti mukana.

Aineiston perusteella voidaan todeta, että kunnan- ja kaupunginjohtajilta vaadittavat ja odotetut ominaisuudet ovat hyvin moninaisia. Kunnan- ja kaupunginjohtajaksi halutaan erityisesti kokenut ja yhteistyötaiteinen moniosaaja, jolla on jo entuudestaan tietotaitoa kuntataloudesta ja elinkeinoelämästä. Kokonaisuudessaan rekrytointiprosessit etenivät hieman eri tavoilla kussakin kohdekunnassa. Esimerkiksi ensimmäiseen haastatteluun ja soveltuvuustesteihin lähetettyjen hakijoiden määrät vaihtelivat paljon kohdekunnittain, mikä ei ole pääteltävissä suoraan kunnan koosta tai hakijamäärästä. Yleisesti kohdekunnissa kuitenkin koettiin, että rekrytointiprosessit olivat sujuneet hyvin. Suuria muutoksia tuleville rekrytointikerroille ei haastateltavien mukaan tarvitse tehdä. Suurin osa haastateltavista olisi kuitenkin toivonut prosessiin mukaan vielä enemmän kokeneita istuvia kunnan- ja kaupunginjohtajia, vaikka muuten prosessiin oltiin tyytyväisiä.

Kunnan- ja kaupunginjohtajaksi halutaan siis kokenut ja yhteistyötaiteinen kuntajohtaja, jolla on jo entuudestaan tietotaitoa kuntataloudesta ja elinkeinoelämästä. Virantäyttöprosessien toteutuksessa on kunnittaisia eroja, mutta useimmiten valinta uudesta kunnan- tai kaupunginjohtajasta päättyy jo kunnassa ennestään tuttuun henkilöön. Kysymykseen siitä, saatiinko hakijoiksi sitä mitä tilattiin, koen aineiston perusteella vastauksen olevan ”ei aivan”. Kohdekunnissa oltiin kuitenkin tyytyväisiä lopulliseen tulokseen, vaikka aivan täydellistä hakijajoukkoa ei saatukaan.

Asiasanat: kunnanjohtaja, kaupunginjohtaja, virantäyttöprosessi, rekrytointi.

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	1
2.	Kuntien tämänhetkinen tilanne – katsaus kunnanjohtajan toimintaympäristöön.....	4
3.	Dualistinen johtamisjärjestelmä.....	8
3.1.	Kunnanjohtaja ammattijohdon keulakuvana	11
3.1.1.	Työnkuva	11
3.1.2.	Kunnanjohtajan pätevyysprofiili.....	18
3.2.	Poliittinen johto kunnanjohtajan valitsijana ja ohjaajana.....	20
4.	Kunnanjohtajan rooli Suomessa muihin Pohjoismaihin verrattuna.....	26
4.1.	Ruotsi – kunnanjohtaja heikkona yhdyslinkkinä.....	27
4.2.	Norja – kunnanjohtaja pormestarin neuvonantajana	29
4.3.	Tanska – kunnanjohtaja näkymättömänä yhdyssiteenä.....	29
4.4.	Yhteenvedo.....	31
5.	Viranhakuprosessi.....	35
5.1.	Viran määrittely.....	35
5.2.	Hakumenettely.....	35
5.3.	Kuka voidaan valita kunnanjohtajan virkaan?	40
5.4.	Rekrytointiongelmät.....	41
6.	Kunnanjohtajan virka – hakijamäärien trendit ja suuntaukset.....	44
6.1.	Hakijamäärät	44
6.2.	Vaikuttaako kunnan sijainti tai koko hakijamäärään?.....	45
7.	Kunnanhallitusten puheenjohtajien arvioinnit rekrytointiprosesseista	47
7.1.	Aineistonkeruumenetelmät ja valintaperusteet	47
7.2.	Aineisto	48
7.2.1.	Mitä kunnanjohtajalta odotetaan?	49
7.2.2.	Millaisia resursseja hakuun käytetään?.....	52
7.2.3.	Miten hyvin hakijat vastaavat tavoiteltua?.....	57
7.3.	Yhteenvedo.....	60
8.	Pohdinta ja johtopäätökset	62
	Lähteet.....	72
	Liitteet.....	76

1. Johdanto

”Kunnanjohtajan virkaa haki määräaikaan mennessä yhdeksän henkilöä.” ”Kaupunginjohtajan virkaa haki määräaikaan mennessä kymmenen henkilöä.” Listaa voisi jatkaa vielä usealla samanlaisella ilmoituksella. Nämä ensimmäiset lauseet ovat tyypillisiä uutisotsikoita avoimen kunnan- tai kaupunginjohtajan viran yhteydessä. Suomessa haetaan vuosittain useita ammattilaisia kuntien johtoon, mutta hakijoita virkoihin tuntuu olevan aina hyvin vähän. Kun tiedetään miten oleellisesta tehtävästä kunnan toiminnan kannalta on kyse, olisi erittäin suotavaa, että johtajaehdokkaista olisi mahdollisimman paljon. Silloin kunnilla olisi mahdollisuus valita useasta hyvästä hakijasta paras omaa kuntaansa johtamaan. Tämän hetkinen trendi hakijoiden määrässä herättää kiinnostuksen siitä, millaisia hakijoita kunnat virkoihin saavat ja mitä kunnissa johtajalta oikein vaaditaan.

Tässä tutkielmassa perehdytään tarkemmin kunnan- ja kaupunginjohtajien virkojen täyttöprosessiin. Teemaa tutkitaan erityisesti rekrytoinnin kannalta, jolloin tutkimuksen aineistonkeruu on voitu kohdistaa kunnanhallitusten puheenjohtajiin, ja keskittyä heidän rooliinsa kunnanjohtajan rekrytoinnista vastaavan työryhmän edustajana. Tutkielman tavoitteena on selvittää, mitä kunnanjohtajia valitsevat rekrytoijat haussa painottavat (mitä halutaan), miten koko täyttöprosessi on toteutettu ja millaisia kokemuksia valitsijoilla on kunnanjohtajan viran hakijoista, laadusta ja määrästä. Tutkimuskysymyksenä toimii ajatus ”saatiinko hakijoiksi sitä mitä tilattiin”.

Aihetta on tärkeä tutkia monesta syystä. Ensinnäkin kunnan- ja kaupunginjohtajan työ on erittäin haastavaa, jolloin parhaan mahdollisen henkilön saaminen kuntaan muodostuu oleelliseksi tekijäksi kunnan toiminnan kannalta. Nimenomaan johtamisella voidaan vaikuttaa kuntien toimintaan ja kehittämiseen (Pohjolan valo 2008, 7). Toimivalla johtajuudella kunta voi myös ylläpitää ja kehittää kuntamainettaan (Kuntajohtaminen 2015 - suunta, sisältö ja välineet 2008, 8). Onkin siis mielenkiintoista tutkia, miten kunnissa on viime aikoina pyritty varmistamaan parhaiden hakijoiden osallistuminen kuntajohtajakisaan. Selvittämällä täyttöprosessin taustalla vaikuttavia intressejä, voidaan paremmin ymmärtää, mitä kunnissa oikeasti kunnanjohtajalta odotetaan ja millaisen henkilön rekrytoijat kuntaan haluavat. Samalla voidaan myös pohtia, kuinka realistisia rekrytoijien odotukset ovat.

Toiseksi mielenkiintoiseksi asiaksi nousee se, miten hyvin rekrytoijien tavoitteet lopulta kohtaavat hakijoiden suhteen. Kunnanjohtajien avoimet virat saavat nykyään huomattavasti vähemmän kiinnostuneita hakijoita kuin esimerkiksi 90 -luvulla. Näin ollen voidaan todeta, että kunnanjohtajien virat nähdään entistä vähemmän houkuttelevina. Kunnanjohtajien työ on selkeästi

menettänyt arvostustaan ja tullut aina vaativammaksi, jolloin ruuhkaa johtajan tehtäviin ei ole. Kunnilla on jopa vaikeuksia saada ammattitaitoisia ja päteviä henkilöitä kuntaa johtamaan (Kurkinen-Supperi 2006, 97). Usein virkojen hakuaikaa joudutaan myös jatkamaan, joten viranhakuprosessi ei selkeästi ole aina täysin ongelmaton. Hakijoiden vähäinen määrä yhdistettynä haastavaan virkaan on vaikea yhtälö – erityisesti silloin, mikäli potentiaalisia ehdokkaita ei ole lainkaan.

2000-luvulla kunnan- ja kaupunginjohtajien virkoihin on ollut yhtä virkaa kohden keskimäärin yksitoista hakijaa, mikä on kahdeksan hakijaa vähemmän kuin vuosina 1996–2000. Vuodesta 2004 alkaen virkojen keskimääräiset hakijamäärät ovat vakiintuneet kyseiselle tasolle, vaikkakin vaihteluväli yksittäisten viranhakujen hakijamäärissä on suuri. Määrät voivat helposti vaihdella muutamasta hakijasta jopa kahteenkymmeneen hakijaan. Keskimäärin myös joka neljännessä viranhakutapauksessa kunnissa on jouduttu jatkamaan hakuaikaa. (Piipponen 2012, 6-14.) Kun näihin tilastotietoihin yhdistetään vielä Kunnallisalan kehittämissäätiön internetsivuilta uutinen (julkaistu 6.9.2011), jossa kerrotaan miten moni nykyinen kuntajohtaja on aikeissa vaihtaa alaa, on aiheen tutkimiselle selkeästi tarvetta. Uutinen alanvaihdosta perustuu vuoden 2011 toukokuussa Kevan tekemään Kuntajohtajien työhyvinvointi -tutkimukseen, jonka mukaan jopa neljä kymmenestä johtajasta on miettinyt alanvaihtoa. Kokonaisuudessaan Kuntaliiton tekemät selvitykset kunnanjohtajien virkoihin hakemisen kehittymisestä antavat huolestuttavia viitteitä tulevaisuudesta – ellei virkojen houkuttelevuutta saada nostettua, on erittäin todennäköistä, että tulevaisuudessa etenkin pienillä kunnilla tulee olemaan suuria vaikeuksia saada riittävästi päteviä hakijoita avoimeen kunnanjohtajan virkaan (Piipponen 2012, 19).

Myös yleinen arvostus kunnan- ja kaupunginjohtajan tehtävää kohtaan on laskenut aiemmasta, kun verrataan tilannetta esimerkiksi vuoteen 2004. Suomen Kuvalehti on julkaissut vuosina 2001, 2004, 2007 ja 2010 ammattien arvostusta mittaavat tutkimustulokset, joissa Väestörekisterikeskuksen tietokannasta satunnaisotannalla valitut henkilöt ovat laittaneet ammatit järjestykseen oman arvostuksensa mukaisesti. Kyselyjen tuloksena kaupunginjohtajan virka oli vuonna 2010 arvostukseltaan sijalla 91 ja kunnanjohtajan virka sijalla 131, kun kaiken kaikkiaan ammatteja oli arvioitavana 380 kappaletta. Vuonna 2007 kaupunginjohtaja oli sijalla 82 ja kunnanjohtaja sijalla 148. Vuoden 2004 tutkimuksissa kaupunginjohtajan tehtävä arvioitiin 58. arvostetuimmaksi ammatiksi, kun vuonna 2001 sijoitus oli 78. Kunnanjohtajan kohdalla sijoitus oli vuonna 2004 113. ja kolme vuotta aiemmin lähes sama 116. (Lappalainen 2010, 37–38 ja 2004, 24–25.) Suurta eroa ei siis kuntajohtajien arvostuksessa ollut tapahtunut 2001 ja 2004 välillä, mutta nykyinen vuoden 2010 taso on huomattavasti alhaisempi kuin aiempina tarkasteluvuosina. Näin ollen yleisesti tarkasteltuna

kunnan- ja kaupunginjohtajan tehtäviä ei nähdä enää yhtä arvostettuna kuin aiemmin, mikä saattaa olla yksi hakijamäärien laskuun liittyvistä tekijöistä.

Kunnanjohtajan työn nykyiselle heikolle arvostukselle on olemassa monia syitä. Arvostuksen tilaan on vaikuttanut osaltaan jo 1990-luvun tiukka taloudellinen tilanne, jolloin kuntajohtamisen haasteet kasvoivat entisestään. Sen seurauksena kuntajohtaminen ammattina koki niin kutsutun imagokolauksen. Edelleen taloudellinen tilanne sekä muut toimintaympäristöön liittyvät haasteet vaikuttavat nykypäivän kuntajohtamiseen, jolloin se ei näyttäydy houkuttelevana ja parhaimmista mukaansa viettelevänä johtotehtävänä. Muita vaikuttimia ovat kuntien altavastaisuus epäselvässä kunta-valtiosuhteessa, sidosryhmien lisääntynyt määrä, kuntalaistietoisuuden lisääntyminen sekä kuntalaisten kasvavat vaatimukset palveluiden sekä niiden laadun osalta. Näin ollen vaikka arvostusta ei kunnan- ja kaupunginjohtajan tehtävää kohtaan heru, voidaan kuntajohtamista kuvailla jopa vaikeammaksi johtamisen alueeksi kuin esimerkiksi yritysjohtamista tai valtionhallinnon yksikön johtamista. (Leinonen 2012, 70.)

Tämän tutkielman luvuissa kaksi ja kolme tarkastellaan kunnanjohtajan tämänhetkistä toimintaympäristöä, sekä kuntaorganisaation dualistista toimintamallia. Nämä luovat pohjan koko rekrytointiprosessin toteuttamiselle. Luvussa neljä suomalaisen kunnanjohtajan roolia ja toimintaympäristöä verrataan muihin Pohjoismaihin, kattavamman kuvan saamiseksi aiheesta. Tämän jälkeen luvussa viisi tarkastellaan viranhakuprosessia, ja erityisesti sitä säätelevää lainsäädäntöä. Lopuksi vielä ennen tutkielman empiiristä osiota luvussa kuusi luodaan katsaus kunnanjohtajien virkojen viimeaikaisiin hakijamääriin. Luvussa seitsemän selvitetään, miten kunnanjohtajien virkojen täyttöprosessi on kohdekunnissa toteutettu. Teema jakaantuu kolmeen tutkittavaan osaan: ensin osiossa tarkastellaan millaisia vaatimuksia ja odotuksia kunnanhallitusten puheenjohtajilla on tulevalle kunnanjohtajalle, sen jälkeen keskiössä on itse hakuprosessi ja lopuksi tarkastellaan sitä, miten tyytyväisiä hallitusten puheenjohtajat olivat viran hakijoihin. Tutkimuksen ulkopuolelle rajautuu lopullisen kunnanjohtajan valinnan jälkeinen arviointi, jota on mahdotonta tehdä näin lyhyen aikavälin tutkimuksen muodossa.

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa lisätietoa siitä, miten hyvin kunnanjohtajien virkoihin hakevat henkilöt vastaavat sitä, mitä kunnissa johtajalta halutaan. Mikäli kohtaavuudessa ilmenee ongelmia, voi tutkimukseen sisältyvät täyttöprosessin lähtökohtia ja etenemistä kuvaavat osiot auttaa ymmärtämään syitä kohtaamattomuuden takana. Tutkimusta on tehty yhteistyössä Kuntaliiton kanssa. Käytännössä yhteistyö on toteutunut aihepiirin valinnalla ja matkakulujen korvauksella.

2. Kuntien tämänhetkinen tilanne – katsaus kunnanjohtajan toimintaympäristöön

Kuntien toimintatavoissa ja -ympäristössä tapahtuneet muutokset vaikuttavat merkittävästi kunnissa työskentelevien henkilöiden toimintaan. Jotta voimme ymmärtää kunnissa toimivien ammattilaisten toimintamahdollisuuksia paremmin, on syytä tarkastella hieman millaisia muutoksia kunnissa on viime aikoina käyty läpi.

Kunnissa on kohdattu viime aikoina monenlaisia uudistuksia ja muutoksia - sekä kuntien omasta tahdosta että ulkopuolelta tulevien paineiden takia. Yleisesti puhutaan kunnallishallinnon 2000-luvun murroksesta, joka näkyy erityisesti kuntien toimintatapojen ja sidosryhmäsuhteiden muutoksena. Toimintatavat ovat kunnissa muuttuneet käsi kädessä muun maailman kanssa entistä enemmän verkostoja ja sopimuksia hyödyntäväksi, sekä kehittämisorientoituneemmaksi. Nykyään kuntien toiminta-ala ulottuu yritysten ja kansalaisten kanssa tapahtuvasta yhteistyöstä erilaisten järjestöjen ja julkisyhteisöjen väliseen toimintaan. (Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet 2007, 8.) Kuntien toimintaympäristö on siirtynyt painottuen koko ajan enemmän myös perinteisen virasto-organisaation ulkopuolelle. Enää kuntien johtavat virkamiehet eivät voi johtaa toimintaa vain ylhäältä alas tai alhaalta ylös -menetelmin, vaan heidän on huomioitava myös sivuttaissuunnat niin organisaation sisällä kuin ulkopuolellakin. (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009a, 233.) Kunnanjohtajat joutuvat siis toimimaan huomattavasti moniulotteisemmassa toimintaympäristössä aiempaan verrattuna. Näin ollen kunnanjohtajan tehtävän kunniallinen hoitaminen on muuttunut entistä haastavammaksi, jolloin myös viranhakijoiden vähentynyt määrä on ymmärrettävä kehityssuunta.

Erilaiset muutokset ovat osa luonnollista kehityskulkua myös kunnallisessa toiminnassa. Erityisesti johtajuuteen ja johtamiseen liittyy aina vahvasti kyky reagoida erilaisiin muutospaineisiin, jotka vaihtelevat aikakausittain. Aina on olemassa omat aikaan sidotut ideaalimallit, joiden mukaan pitäisi toimia. Esimerkiksi 1960-luvulla Suomessa tavoiteltiin kansalaislähtöisyyden parantamista, joskin se näytti käytännössä ilmenevän vain valtio-ohjauksen kasvuna. Seuraavilla vuosikymmenillä painotettiin taas ekonomisointia, jonka myötä yksityinen sektori nostettiin vahvasti mukaan vastuuseen yhteiskunnallisesta ongelmanratkaisusta. Samalla myös säännöksiä pyrittiin yksinkertaistamaan ja henkilöstöä karsimaan. 1990-luvulla julkiseen hallintoon rantautui tehokkuusajattelua korostavat uuden julkisjohtamisen (New Public Management) opit. Niiden tavoitteena oli muuttaa kuntien johtamiskäytäntöjä entistä enemmän yritysmäiseksi painottamalla toiminnan tuloksellisuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta. (Ryynänen 2001, 11–12.)

Yksi kuntajohtamiseen vahvasti liittyvistä muutoksista on myös kuntien tehtävien muuttuminen entistä haastavimmiksi ja monimutkaisiksi. Lähes poikkeuksetta tehtävät sisältävät hyvinkin haastavia ja vaikeita piirteitä, ja vain enää harvat toiminnot ovat helppoja ja rutiininomaisia. Tällöin luonnollisesti myös johtamisesta tulee entistä haastavampaa. Tilannetta voisi kuvata parhaiten vertauksella johtamisen maaperän vaihtumisesta tukevasta kalliosta suoksi. Perinteinen suomalainen vakaus on kadonnut kuntanäyttämöltä ja pääroolin on ottanut epävarmuus. Heijastuksia ja vaikutuksia on nähtävillä erityisesti kuntataloudessa. Nyt onkin kuntajohtajien haasteena, miten tilanteeseen voidaan parhaiten sopeutua. Muutos näyttäisi olevan pysyvä tila, joka aiheuttaa omat haasteensa niin kuntajohtamiselle kuin koko kunnan toiminnalle. Se miten muutoksessa on mahdollista löytää oikeanlainen tasapaino, on yksi tulevaisuuden mielenkiintoisimmista haasteista kuntajohtamisen saralla. (Haveri ym. 2009a, 233–234.) Kokonaisuudessaan kunnanjohtajan toiminta-areena voidaan jakaa kahteen osaan: selkeään näkyvään osaan sekä kompleksiseen implisiittiseen osaan. Näkyvää osaa määrittävät selkeät reunaehdot kuten lainsäädäntö, johtosäännöt, organisaatiokaaviot, johtajasopimukset sekä yleinen taloustilanne. Toisella puolella toimintaa ohjaavat taas epäsystemaattiset ja epälineaariset piirteet, jotka ilmenevät muun muassa vuorovaikutuksen dynamiikasta. (Leinonen 2012, 125.)

Kuntien toimintaympäristön epävarmuutta on lisännyt myös jatkuva yleinen keskustelu kuntien lukumäärään liittyen. Mediassa on viime vuosien aikana esitetty hurjia suunnitelmia Suomen kuntien lukumäärän vähentämisestä. Esimerkiksi ministeriön asettaman kunnallishallinnon rakennetyöryhmän kuntajakoselvitysalueet aiheuttivat varsinaisen mediamylläkin, kun selvitysten mukaan Suomessa voisi olla suositeltavien liitosten jälkeen vain noin seitsemänkymmentä kuntaa (kts. esim. Suomen Kuvalehti 7.3.2012). Tilastojen valossa Suomen kuntien lukumäärässä onkin jo tapahtunut radikaaleja muutoksia. Kymmenen vuotta sitten Manner-Suomessa oli 430 kuntaa ja nyt vuoden 2013 alussa kuntia on 304. Kuntien määrä on siis vähentynyt noin kolmellakymmenellä prosentilla kymmenessä vuodessa, mikä on hyvin paljon. Muutokset on tähän asti viety läpi ilman pakkoliitoksia, jolloin kuntien muutosvastarinta on jäänyt pieneksi. Kuntarakenteita on kyetty uudistamaan tehokkaasti, mutta samalla kuntien itsehallintoa kunnioittaen. (Kuopila 2012.) Onkin siis mielenkiintoista nähdä, mihin nykyiset kuntarakennekehitykset lopulta johtavat. Tulevaisuuden tapahtumia on vaikea ennustaa, joten ainoa tapa saada asiasta todenmukaista tietoa on antaa ajan vain kulua eteenpäin ja ottaa vastaan se, mitä tulee sekä reagoida siihen. Ehkä tulevaisuuden kuntajohtajillakin on sanansa sanottavana muutosten edessä.

Nykypäivänä puhutaan paljon myös kuntien elinvoimaisuudesta ja siitä, miten se on avainasemassa kuntien tulevaisuutta ajatellen. Elinvoimaisuuteen liittyy vahvasti muun muassa kuntien

talouskehitys, yritysten sijoittuminen kunnan toiminta-alueelle sekä aluerakenteen yleinen muovaantuminen. Elinvoimaisen kunnan on kyettävä löytämään ratkaisut väestön ikääntymiseen, toiminnan globaaliuteen sekä arvomuutoksiin. Se millaiseksi tulevaisuus lopulta muodostuu, on suurelta osin kuntien omista toimintatavoista kiinni. Kehityspolut ja -mahdollisuudet on syytä hahmottaa hyvissä ajoin ja toimia niiden edellyttämällä tavalla. Tällainen toiminta edellyttää onnistunutta strategiaprosessia – ja myös johtajuutta. (von Bruun 2005, 13–14.)

Oli kyse sitten kuntien lukumäärästä, kuntien elinvoimaisuudesta tai mistä tahansa muusta kuntiin liittyvästä ajankohtaisesta teemasta, yksi asia on varma: julkisuus. Media on tänä päivänä vahvasti mukana jokaisessa käänteessä laajalla mittakaavalla – ihmisiä säästämättä. Enää ei riitä, että asioista uutisoidaan pelkkinä asioina, vaan uutisille ja tapahtumille halutaan tuoda mukaan kasvot, eivätkä kunnanjohtajat jää tästä paitsi. Kuten Jaana Leinonen (2010b, 323–234) artikkelissaan kirjoittaa, media saattaa luoda organisaation menestymisen tai menestymättömyyden perusteella vahvan mielikuvan myös johtajasta. Menestyvän organisaation johtajasta saatetaan uutisoida hyvinkin positiivisesti, hänen kompetenssejaan ja tekemisiään korostetaan ja niihin liitetään paljon positiivisia piirteitä ja ominaisuuksia. Menestymättömän, ja esimerkiksi talousvaikeuksista kärsivän organisaation johtajasta saatetaan taas muovata kuva, jossa korostuu epäluottamus ja syyttely johtajaa kohtaan sekä epäilyä hänen johtamiskyvystään. Kaikella on kuitenkin aina kaksi puolta – toisaalta johtajien pitää myös pyrkiä käyttämään mediaa hyväkseen. Taitavan johtajan ominaisuuksiin kuuluu median hyödyntäminen niin omien tavoitteiden edistämiseksi ja saavuttamiseksi kuin näkyvyyden turvaamiseksi.

Kunnanjohtajalla on toimintaympäristönään mielenkiintoinen ja muuttuva kunnallishallinto. Tiivistettynä merkittävimmät muutokset, joiden keskellä kunnat tällä hetkellä joutuvat toimimaan, ovat erilaiset kuntarakennetta ja -palveluja koskevat uudistukset. Kunnat joutuvat koko ajan toimimaan äärirajoillaan, suurien paineiden alaisena. Uusia toimijoita ilmaantuu jatkuvasti kunta-areenalle, jolloin myös vanhojen tuttujen toimintatapojen tulee muovaantua vastaamaan uusia tarpeita. Paikallisten toimijoiden painoarvo kunnalle vähentyy entisestään taloudellisten muutosten seurauksena ja samalla myös koko poliittinen kulttuuri muuttuu. Väestön ikääntyminen johtaa tietynlaisen palvelukysynnän kasvuun ja siitä seuraa aloittaista työvoimapulaa. Osa kunnista pystyy vastaamaan näihin muutoksiin paremmin kuin toiset, jolloin kuntien välinen polarisaatio kasvaa. (Haveri ym. 2009b, 26.)

Tulevaisuuden näkymät kunta-alalla ovat siis hyvin epäselvät. On oletettavaa, että jatkossa kunnissa toimitaan yhä entistä enemmän erilaisten pakottavien muutosten alaisuudessa. Globaalin talouden ja

väestön ikääntymisen vaikutukset, kuten työllisyysaste ja palvelutuotanto, korostuvat entisestään, jolloin kunnista tulee keskenään eriarvoisia ja erilaisia. Kunnilla tulee jatkossakin olemaan merkittävä rooli hyvinvointipalvelujen järjestäjänä, joskin toimintatavoissa tulee todennäköisesti tapahtumaan jopa radikaaleja muutoksia. Elinvoimaisten kasvukeskusten kasvu jatkuu, mutta syrjäisemmillä alueilla tulee olemaan vaikeuksia välttää totaalista autioitumiselta. Kuntatalous heikkenee entisestään pienissä ja keskisuurissa kunnissa, jolloin erilaiset kuntarakennemuutokset ovat välttämättömiä. (von Bruun 2005, 159–162.)

Kun kaikkea edellä mainittua tarkastelee kunnanjohtajan näkökulmasta, on helppo todeta, että toimintaympäristö vaikuttaa erittäin vaikealta jo nyt, mutta myös tulevaisuudessa. Erityisesti pienempien kuntien johtajat kohtaavat työssään monenlaisia ongelmia, joista osa on jo niin syvälle rakenteisiin pureutunutta, ettei yksittäinen viranhaltija voi toimillaan niihin enää juurikaan vaikuttaa. Siksi onkin ihailtavaa, että vielä on olemassa henkilöitä, jotka ovat kuitenkin valmiita ottamaan haasteen vastaan ja toimimaan monimuotoisessa kuntaympäristössä kunnan- tai kaupunginjohtajana. Jo pelkästään toimintaympäristön jatkuvan muutoksen ja painetilan takia tehtävä ei ole yksinkertainen. Kun tähän lisätään vielä kunnan erityinen organisaatorakenne luottamushenkilöineen ja ammattihenkilöstöineen, saavat kunnanjohtajat kohdata jokapäiväisessä työssään suuria haasteita.

3. Dualistinen johtamisjärjestelmä

Kunnanjohtajat eivät ole yksin vastuussa kunnan toiminnasta. Suomessa kunnallislainsäädännön taustalla yksi vaikuttavimmista toiminta-ajatuksista on dualistinen periaate, jonka tarkoituksena on jakaa kunnan toiminta yhtäältä päätöksentekoon ja toisaalta valmisteluun ja täytäntöönpanoon (Ryynänen 2001, 59). Käytännössä periaate tarkoittaa sitä, että päätöksenteosta vastaa kunnan luottamushenkilöorganisaatio ja pääsääntöisesti valmistelusta ja täytäntöönpanosta kunnan ammattihenkilöstö. Täten johtaminen jakaantuu kunnassa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden harteille. Osapuolille jakautuvat tehtävät ovat erilaisia, mutta molemmilla on suuri painoarvo kunnan toiminnan onnistumisen kannalta. Jotta tällaisesta johtamisjärjestelmästä saataisiin kaikki olemassa oleva potentiaali käyttöön, muodostuu oleelliseksi tekijäksi osapuolten toimiva yhteistyö. (Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet 2008, 11.) Täysin ideaalitilanne dualistisen johtamisperiaatteen kannalta olisi, että valtuusto ja hallitus toimisivat kunnanjohtajan esimiehinä, tukijoina, kannustajina ja sparraajina sekä osaltaan myös ohjaajina ja kontrolloijina. Liian vahvan kunnanjohtajan tai liian vahvojen luottamushenkilöjohtajien kunnissa ilmenee herkästi ristiriitoja. Mikäli johtajien välinen tasapaino ei ole kunnossa, saattaa se vaikuttaa kunnan hallinnon jokapäiväiseen johtamiseen sekä kunnanjohtajan työmotivaatioon. Pidemmälle katsottuna sillä saattaa olla vaikutusta myös kunnan kehitystoimenpiteisiin, ja erityisesti niihin sitoutumiseen, eteenpäin viemiseen sekä hyväksymiseen. (Leinonen 2012, 57.)

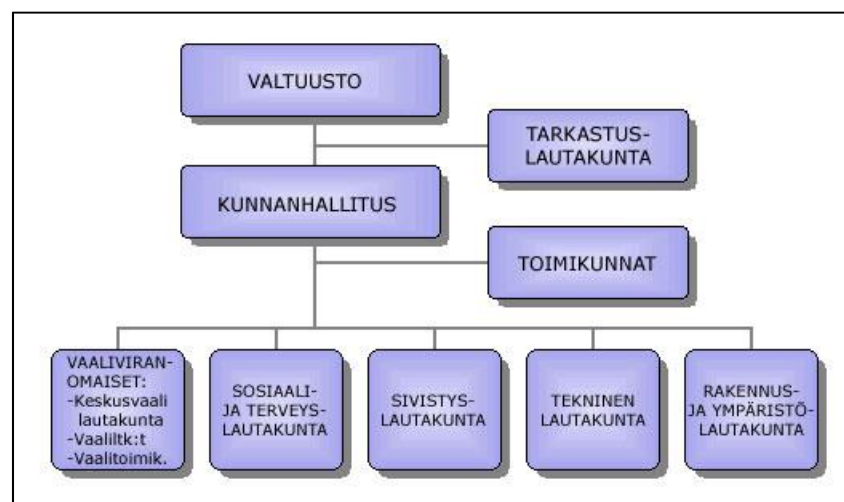
Kunnan organisaatorakenteella on tietyt raamit, joiden mukaan se järjestyy. Perusrakenteessa ylintä päätösvaltaa käyttää kuntalaisten valitsema valtuusto, jonka valitsemisvaltaan kuuluu myös muiden ylimpien toimielinten jäsenten sekä ammattijohtajien valinta. Valtuuston ohella suuri poliittinen vaikutusvalta on myös kunnanhallituksella, joka kokoontuu yleensä viikoittain muodostaen täten kunnan poliittisen päätöksenteon ydinryhmän. Luottamushenkilöpohjaisten toimielinten lisäksi kunnassa toimii myös ammattihenkilöstö, jonka tehtävänä on huolehtia kunnan juoksevasta hallinnosta, toimielinten päätösten toteuttamisesta sekä kunnan palvelujen tuottamisesta. Ammattihenkilöstöä johtaa kunnanjohtaja yhdessä johtoryhmän kanssa, johon kuuluu eri vastualueiden johtajat. Johtoryhmätyöskentely luo linjaukset kunnan jokapäiväiselle toiminnalle, vaikkei sillä olekaan juridista ratkaisu- tai päätösvaltaa. Johtoryhmissä toimiminen perustuu esimiesten väliseen yhteistyöhön. (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 57.)

Kuvassa 1 on esitetty perinteinen kunnan organisaatiokaava. Kaavassa kunnan poliittinen ja ammatillinen johto on esitetty samassa rakenteessa, jolloin siitä on helppo havaita kunnan eri toimijoiden valtasuhteet.

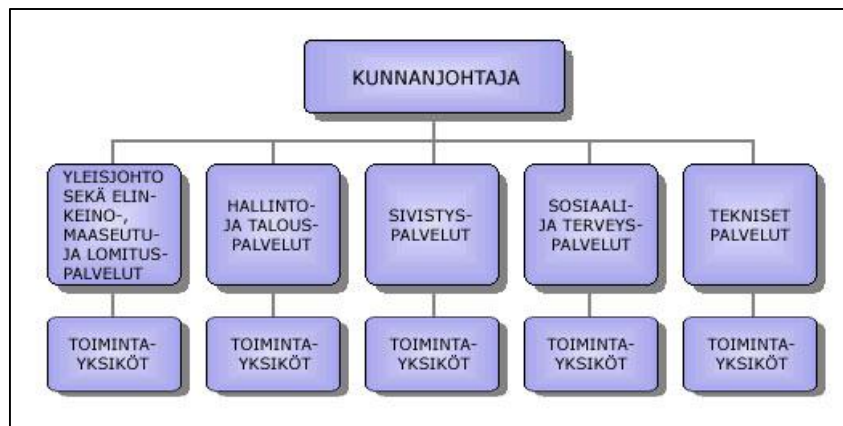


Kuva 1. Kemiönsaaren organisaatiokaava. Lähde: Kemiönsaaren kunnan kotisivut 2012

Nykyään monet kunnat esittävät organisaationsa kuitenkin kahtena kaaviona (kuvat 2 ja 3), joissa kunnan luottamus- ja ammattihenkilöstö on eriytetty. Tämän tarkoituksena on selventää eri osapuolien selkeästi erilaista asemaa kunnan hallinnossa, mutta toisaalta se saattaa tuoda epäselvyyttä organisaation määräysvaltasuhteisiin.



Kuva 2. Taivalkosken luottamushenkilöstökaavio. Lähde: Taivalkosken kunnan kotisivut 2013



Kuva 3. Taivalkosken henkilöstökaavio. Lähde: Taivalkosken kunnan kotisivut 2013

Perustan kuntaorganisaation toimivaltasuhteille määrittelee Kuntalaki (365/1995). Kunnat voivat kuitenkin spesifioida omaan kuntaansa sopivimmat rakenteet omilla johtosäännöillään. Johtosäännöt vaihtelevat kunnittain, mutta on olemassa myös niin sanottuja johtosääntömalleja, joista kunnat voivat hakea ohjeistusta perusrakenteisiinsa. Tällaisia ovat esimerkiksi vuonna 1981 julkaistu teos Kunnanviraston johtosäännön malli keskisuurille kunnille sekä teos Kunnanviraston johtosääntö suurehkoille kunnille. Teoksissa painotetaan sitä, että kunnanhallitukselle, ja kunnassa toimiville esimiehille, on jätettävä tarpeeksi laaja mahdollisuus järjestää kunnan työnjako joustavasti, aina kunkin kunnan sen hetkisen tilanteen edellyttämällä tavalla. Yleisesti johtosäännöissä tulee esittää kunnanviraston tehtävät ja johtamisen periaatteet, organisaatio, yhteistoimintamuodot, kelpoisuusehdot, sekä osastojen, toimistojen ja henkilökunnan tehtävät. Johtosääntöjen tarkoituksena on organisoida toimintayksikköjen työ yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, mikä taas selkeyttää yksikköjen perustehtävän hoitamista eli kunnan toimielinten tukemista. (1981a, 18–19 ja 1981b, 22.)

Organisaation ytimenä toimii henkilöstö. Aiemmin henkilöstön roolina nähtiin yksiselitteisten ja konkreettisten tehtävien hoitaminen, jotka työnjohto on sille ensin suunnitellut ja lopulta määrännyt. Tämä korosti erityisesti byrokraattisia periaatteita ja hierarkioita. Organisaation perustehtävänä oli toteuttaa byrokratian sääntöjä ja johtajuuden tarkoituksena oli varmistaa kyseisen toiminnan sujuvuus. Byrokraattisella järjestelmällä oli oma aikakautensa. Se oli hyvin toimiva, kun asiat olivat selkeästi ennakoitavissa. Nykyisin hallinnolta kuitenkin edellytetään joustavampaa ja nopeampaa toimintamallia, jossa korostuu asiakaslähtöisyys, markkinaohjautuvuus, tehokkuus ja tuottavuus. Vanha byrokraattinen toimintamalli on siis saanut rinnalleen uusia toimintamuotoja, joiden soveltamiskäytännöt vaihtelevat toimialoittain. Luovat ratkaisut ovat nykypäivän muuttuvassa

työympäristössä välttämättömiä, sillä ainoastaan niillä voidaan vastata riittävän hyvin asiakkaiden, kuntalaisten ja sidosryhmien tarpeisiin. (Rajala 2001, 242 ja 247–248.)

Kuntalain (17.3.1995/365, 24§) mukaan valtuusto valitsee kuntaan kunnanjohtajan. Kunnanjohtaja toimii valtuuston ja kunnanhallituksen alaisena viranhaltijana, jonka tehtävänä on johtaa kunnan taloutta, hallintoa ja muuta toimintaa. Kunnanjohtajan virka on pakollinen, ellei kunnassa ole luottamushenkilönä toimivaa pormestaria. Valtuusto voi valita kunnanjohtajan joko toistaiseksi tai määräajaksi. Kunnanvaltuusto voi päätöksillään säätää myös tarkemmin kunnanjohtajan asemasta ja tehtävistä – kuitenkin niin, ettei lainmukainen vastuu talouden ja hallinnon johtamisesta heikenny (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 65).

3.1. Kunnanjohtaja ammattijohdon keulakuvana

3.1.1. Työnkuva

Kuntien toiminnan perustavanlaatuisena tarkoituksena on järjestää kunnan asukkaille erilaisia palveluja. Tässä prosessissa kunnanjohtajan roolina on toimia päätöksiä toimeenpanevan ammattijohdon keulakuvana. Kunnanjohtajan tehtävänä on huolehtia kunnan juoksevan hallinnon hoitamisesta ja palveluiden tuottamisesta (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 57). Kunnan ammatillisen johtamisen ydin muodostuu nimenomaan kunnanjohtajan harjoittamasta johtamistoiminnasta. Kunnanjohtajan tehtävänä on toimia poliittista päätöksentekoa toteuttavan virasto-organisaation vastuullisena johtajana, jolloin oleellisimpia toimenkuvia johtajalla ovat päätösvaihtoehtojen tuottaminen kunnan poliittisille toimielimille sekä lopullisten päätösten toimeenpano. (Leinonen 2012, 58.) Kunnanjohtajan tehtävät perustuvat lakien, johtosääntöjen määräysten sekä valtuuston ja kunnanhallituksen päätösten muodostamaan kokonaisuuteen (Harjula & Prättälä 2012, 271). Kunnanjohtaja toimii virassaan virkavastuulla. Erityisesti virkavastuu havainnollistuu kunnanjohtajan roolissa kunnanhallituksen esittelijänä – esittelijä on vastuussa päätösten lainmukaisuudesta, jollei hän jätä päätökseen eriävää mielipidettä. (731/1999, 118§.) Muuten kunnanjohtajan tehtävää raamittavat yleiset viranhaltijoita koskevat säännökset. Säännösten mukaan esimerkiksi virantoimitustehtävät on hoidettava asianmukaisesti ja viivytyksettä. Viranhaltijan on myös käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä vaatimalla tavalla, eli noudatettava toiminnassaan hyvää hallintotapaa. (Harjula & Prättälä 2012, 419.)

Kunnan- ja kaupunginjohtajainstituution juuret ovat Suomen itsenäistymisen aikakaudella. Itsenäisen Suomen ensimmäinen hallitus asetti vuonna 1918 työryhmän valmistelemaan kaupunkien hallinnon järjestämistä. Työryhmän ehdotukseksi muodostui lopulta kaupunginjohtajan viran pakollisuus kaupunkeihin, mikä ilmeni vuoden 1927 kunnallista. Kaupunginjohtajajärjestelmä koettiin hyvin toimivaksi ja tehokkaaksi, joten vuoden 1948 kunnallistaissa vastaavan viran perustaminen myös maalaiskuntiin tehtiin mahdolliseksi. Lopulta vuonna 1976 päivitetyssä kuntalaissa kunnanjohtajan virasta tuli pakollinen kaikkiin kuntiin, jolloin vain erityisen syyn nojalla kunnanjohtajan virka voitiin jättää täyttämättä. Hyvin harvassa kunnassa tätä vaihtoehtoa kuitenkin käytettiin. (Pikkala 1992, 74–75.) Kuntalaki säätää edelleen, että kunnassa on oltava joko kunnanjohtaja tai pormestari (365/1995, 24§).

Kuntajohtajalta edellytetään laajan ja vastuullisen palvelutehtävän takia vahvaa monialaisuuden hallintakykyä, tarpeeksi isoa tietopohjaa, iskunkestävää ammatillisuutta sekä innovatiivisuutta (Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet 2008, 33). Kuntatoiminnan nykyinen kompleksisuus edellyttää johtajalta myös yhä moniulotteisempaa johtamisosaamista, kuten verkosto-, talous-, ja strategista osaamista, muutosjohtajuutta sekä kansainvälistymistä. Tämä moniulotteisen johtajuuden hallinta voi taata kunnanjohtajalle hyvinkin hallitsevan aseman kunnassa. Näin ollen johtajan vahvalla substanssiosaamisella voidaan sanoa olevan suoraa vaikutusta siihen, millainen asema ja liikkumavara kunnanjohtajalle kunnassa muodostuu. (Leinonen 2010a, 141.) Kunnallisanalan kehittämissäätiön raportissa ”Kunta-alan johtamisen ajankuva” tarkasteltiin luottamushenkilöiden näkemyksiä hyvästä ja huonosta johtamisesta. Vastaajat kuvailivat hyvän ja toimivan johtamisen ominaispiirteiksi riittävien vaikutusmahdollisuuksien tarjoamisen, jämäkän ja johdonmukaisen toiminnan, työntekijöiden ja työyhteisön tukemisen, lakien ja sopimusten kunnioittamisen sekä ammatillisen ja johtamisosaamisen. Vastaavasti huonoksi ja toimimattomaksi johtaminen koetaan silloin, kun vaikutusmahdollisuudet ovat puutteellisia, työntekijöitä kohdellaan eriarvoisesti, johtaminen on epäasiallista ja autoritaarista, asioiden hoitaminen ja toiminnan organisointi ovat puutteellisia, lakeja ja sopimuksia rikotaan sekä läsnäolo ja palautteenanto ovat puutteellisia. (Manka ym. 2013, 34 ja 44.)

Kuntajohtaminen on yksi julkisen johtamisen muoto. Julkisessa johtamisessa on kyse julkishallinnon johtamistyöstä, mikä tarkoittaa sitä, että johtaminen kohdistuu verovaroin rahoitettuun toimintaan. Julkisen johtamisen perustana ovat tietyt osaamisvaatimukset, joita pitää noudattaa johtamisen tasosta tai toimialasta riippumatta. Vaatimukset ovat luonteeltaan hyvin yleisiä. Kokonaisuudessaan julkishallinnon johtamistyö on erittäin tärkeää, sillä sen myötä

organisaatiot joko menestyvät tai ovat menestymättä (Virtanen & Stenvall 2010, 9.) Kunnanjohtajan toteuttamaa kuntajohtajuutta voidaan tarkastella tarkemmin jakamalla johtajuus kolmeen kuvaavaan pääkategoriaan: tehomanageriin, kuntalaisten palvelijaan sekä innovatiiviseen visionääriin. Jaottelu perustuu tutkimukseen, joka on tehty analysoimalla Kuntalehdessä julkaistuja artikkeleita, ja tarkastelemalla millaisena johtajuuskäsitykset niissä näyttäytyvät. Kategoriat ovat kuitenkin tunnistettavissa myös käytännön johtamistyössä, eivätkä ne ole toisiaan pois sulkevia. Todellisuudessa kategorioiden sisällöt sekoittuvat ja painottuvat kunta- ja kunnanjohtajakohtaisesti. Taulukossa 1 on esitelty johtajuuksien erilaisia vahvuuksia ja mahdollisuuksia sekä käytännön haasteita ja riskejä kuntajohtamisen näkökulmasta. (Leinonen 2010b, 336–337.)

Johtajuuden pääkategoriat	Vahvuudet ja mahdollisuudet	Haasteet ja riskit
Tehojohtaja	<ul style="list-style-type: none"> toiminnan järjestelmällisyys kunnan toiminnan tehokkuuden vahvistuminen ripeä asioiden eteenpäin vieminen ja implementointi johtamisen ammattitaidon korostuminen – johtamisen ammatillisuus 	<ul style="list-style-type: none"> kunnanjohtajan vastuun ylikorostuminen tiedon epäsymmetrian mahdollisuus poliittisten päätöksentekijöiden sitoutumattomuus etäisyys kuntalaisiin epäluottamus
Kuntalaisten palvelija	<ul style="list-style-type: none"> monipuolinen dialogi ja luottamus kuntalaisten kiinnostuneisuuden sekä osallistumisen lisääntyminen (sekä välittömän että välillisen demokratian kautta) kunnan johtamisen ja päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääntyminen yhteisöllisen "kuntalaiskunnan" vahvistuminen 	<ul style="list-style-type: none"> johtamisen paternalistisuus ja liiallinen itseriittoisuus kunnanjohtajan henkinen kuormittuminen moniäänisyys ja monien intressien korostuminen – päätösten teon ja asioiden priorisoinnin vaikeus
Innovatiivinen visionääri	<ul style="list-style-type: none"> hyötyjen aktiivinen etsiminen yhteistyön ja verkostoitumisen avulla – kunnan elinvoimaisuuden vahvistuminen toiminnan tulevaisuusorientoituneisuus ja strategisuus ennakkoluulottomuus eri vaihtoehdoille 	<ul style="list-style-type: none"> luottamushenkilöorganisaation muutosvastaisuus ja sitoutumattomuus liialliset odotukset kunnanjohtajaa kohtaan johtamistyön hektisyys ja ajanpuute talouden tiukat raamit ja toiminnan lyhytjänteisyys tiettyihin käsityksiin, arvoihin ja tapoihin juurtunut toimintakulttuuri

Taulukko 1. Johtajuuskategorioiden mukaisen johtajuuden vahvuudet ja mahdollisuudet sekä käytännön haasteet ja riskit kunnan ja kuntajohtamisen näkökulmasta. Lähde: Leinonen, Jaana (2010b, 337).

Taulukosta voidaan havaita, miten jokaisella johtajuuden pääkategorialla on paljon vahvuuksia ja mahdollisuuksia mutta myös haasteita ja riskejä. Tehojohtaja on nimensä mukaisesti tehokas

toiminnassaan, mutta samalla riskinä on etääntyminen muista organisaation jäsenistä ja kuntalaisista. Kuntalaisten palvelija onnistuu johtajuudellaan luomaan hyvän ”me-hengen”, mutta saattaa kompastua liialliseen miellyttämiseen ja lopullisten päätösten tekemättömyyteen. Innovatiivinen visionääri taas saa johtajuudellaan kunnan toiminnasta hyvin strategista ja tulevaisuusorientoitunutta, mutta riskinä on vahvankin muutosvastarinnan kohtaaminen. Ideaalitilanteessa kunnanjohtaja osaa hyödyntää kaikkien johtajuuskategorioiden vahvuuksia ja mahdollisuuksia omalla tavallaan, ja samalla välttää kategorioille tyypillisiä suurimpia haasteita ja riskejä. Johtajuuden erilaiset kategoriat on hyvä tiedostaa, sillä silloin omaa toimintaa voi kehittää tarvittavaan suuntaan. Jokaisella on luonnollinen taipumus toimia ja johtaa omalla tavallaan, jolloin kaikkia olemassa olevia toimintatapoja ei voi sisäistää. Aina on kuitenkin mahdollista kehittää itseään monipuolisemmaksi ja paremmaksi johtajaksi, jolloin erilaiset kategorioinnit voivat olla suureksi avuksi.

Käsitykset hyvän kunnanjohtajan roolista kunnan toiminnassa ovat vaihdelleet ajan myötä. Aiemmin kunnissa on ollut havaittavissa tietynlaista vahvan johtajan kaipuuta, jolloin kunnanjohtajaksi on haluttu vahvoilla mielipiteillä varustettu suunnannäyttävä ja kyläpäällikkö. Nykyään kuitenkin tuntuu levinneen laajemmaksi käsitykseksi kunnanjohtajan suotavampi rooli niin sanottuna toimitusjohtajatyypinä, jolloin arvostetaan enemmän tehokasta ja laitosmaista hallinnointia, jota myös luottamushenkilöjohto voi vapaasti valvoa. (Ryynänen 2001, 11.) Kunnanjohtajalla ei ole kuitenkaan kunnassa samanlaista asemaa, kuin esimerkiksi yhtiön toimitusjohtajalla johtamassaan yrityksessä. Kunnanjohtajan toiminta-areenana on kunnallishallinto, joka perustuu aina demokratiaan. Näin ollen kansanvaltaisuusperiaatteen nojalla hallinnon tulee olla poliitikkojen ohjaamaa. (em. 58.) Tämän päivän kuntaorganisaatiota voi kuvailla kompleksiseksi, avoimeksi ja jatkuvasti muuttuvaksi, jossa virallinen ja epävirallinen organisaatio sekoittuvat toisiinsa. Näin ollen johtamistyössä on erittäin tärkeää tunnistaa epävirallisten järjestelmien vahvuus, henkilökohtaisten kontaktien merkitys sekä ryhmämekanismien olemassaolo, jotta johtaja saisi kaiken potentiaalin henkilöstöstä organisaation käyttöön. (Rajala 2001, 249)

Jaana Leinonen on tutkinut teoksessaan (2012, 127–128) kunnanjohtajien liikkumavaraa. Hänen mukaansa johtajien liikkumavara riippuu kunnasta ja kunnanjohtajasta, toisilla johtajilla liikkumavaraa on enemmän kuin toisilla. Eroavaisuuksiin vaikuttavat niin kunnanjohtajan henkilökohtaiset ominaisuudet, vuorovaikutustaidot kuin myös toimintaympäristöön liittyvät tekijät. Kuten myös muuten kunnan- tai kaupunginjohtajan tehtävän menestyksessä hoito, on johtamisen liikkumisvara riippuvainen monista eri tahoista, niin kuntaorganisaation sisällä kuin ulkopuolellakin. Oleellista liikkumavaran kanssa on se, että johtaja tunnistaa oman

mahdollisuutensa kontrolloida toimintaansa. Liikkumavaran hallinnan näkökulmasta on siis merkittävää, että johtaja tunnistaa ja hallitsee erilaisia riippuvuussuhteita itsensä ja muiden toimijoiden välillä.

Nykyään kunnanjohtajan työnkuvaa hallitsevat useat erilaiset projektit ja ohjelmat. Siirtyminen tällaiseen projekti- ja ohjelmapainotteisuuteen alkoi Suomen liittyessä Euroopan unioniin vuonna 1995 ja se on jatkunut vahvana siitä saakka niin valtiollisella kuin kunnallisellakin tasolla. Tämä uusi toimintatapa on asettanut aivan uudenlaiseen asemaan niin analyttisen arvioinnin, organisoinnin kuin johtamisenkin. Projektit voivat olla sekä hyödyksi että haitaksi kunnissa tapahtuvissa toiminnoissa. Hyvänä puolena voidaan nähdä tietty kokeilumahdollisuus, jolloin lyhytaikaisilla hankkeilla voidaan testata uusien ratkaisumallien soveltuvuutta erilaisten tehtävien järjestämisessä. Toisaalta erityisesti useat päällekkäiset projektit voivat aiheuttaa henkilöstön uupumista, toimintojen tarpeetonta pirstoutumista sekä keskeneräiseksi jääneitä hankkeita. Ongelmia saattaa seurata myös valvonnan laiminlyönnistä ja rahoituksen kohdistamisen tulkintaepäselvyyksistä, jolloin vaarana on rahojen takaisinperintä ja pahimmassa tapauksessa jopa rikostutkinta. Erityisesti johtoportaan tehtäväksi projektikentässä nousee linjaus, valvonta ja ohjausvastuu. Kuntien niukkojen resurssien maailmassa on pakko tehdä oikeita asioita väärin sijaan, ja kohdentaa resurssit mahdollisimman järkevästi. Oma roolinsa on myös vaikuttavuusarvioinnilla, riskien arvioinnilla sekä projektiin sitouttamisella. On siis monia asioita, jotka johtajan on syytä huomioida erilaisia projekteja ja ohjelmia hyödyntäessään. Kokonaisuudessaan projektit tulisi nähdä pilotteina, joilla voidaan kokeilla, onko tällainen ratkaisumalli oikea juuri tämän toiminnon hoitamiseen. Silloin on hyväksyttävä, etteivät projektit voi aina menestyä, vaan epäonnistumisia tulee myös väistämättä eteen. Kokeilut tulisi kuitenkin ajatella satsauksena huomiseen, jotka onnistuessaan antavat paljon enemmän kuin kuluttavat. (Rahkonen 2009, 227–230.)

Tällä hetkellä erityisesti suurissa kaupungeissa kaupunginjohtajat käyttävät suuren osan työajastaan erilaisten edustustehtävien hoitoon. Monissa muissa maissa näistä tehtävistä vastaa poliittinen johto. (Ryynänen 2001, 58–59.) Vuosina 1981–82 suoritettussa kaupunginjohtajille suunnatussa kyselytutkimuksessa kaupunginjohtajat arvioivat virka-aikansa kuluvin lähinnä seuraavan neljän päätehtävän hoitamiseen: esityslista-asioiden valmisteluun, johtamisrutiineihin kuuluviin kokouksiin, edustamiseen yms. sekä kaupungin asioiden ja oman työn suunnitteluun (Haimi 1987, 72–73). Kun jo 80-luvun alkupuolella kaupunginjohtajat ovat nostaneet edustustehtävät yhdeksi eniten aikaa vieväksi osa-alueeksi työssään, ei ole ollenkaan ihmeellistä, että nykypäivänä kyseisten asioiden hoitamiseen kuluva aika on kasvanut vielä huomattavasti entisestään. Edustustehtävien

lisäksi kunnan- ja kaupunginjohtajan tehtävien menestyksessä hoitaminen edellyttää johtajalta laajoja yhteistyöverkostoja. Monet henkilöt sekä kuntaorganisaation sisällä että ulkopuolella ovat riippuvaisia johtajan kontakteista (Sandberg 1998, 123).

Kunnanjohtajan asemaa on aina aika ajoin pyritty myös heikentämään lainsäädännöllisin keinoin, siinä kuitenkin onnistumatta. Kunnanjohtajilla on edelleen valmistelijoina, esittelijöinä, toimeenpanijoina, kunnan edustajina ja puhevallan käyttäjinä suuri valta-asema kunnassa, eikä sitä ole saatu siirrettyä enempää poliittiselle johdolle. Lisääntyvien tehtävien, kuten verkostokoordinoinnin, yleisjohtajuuden, konsernijohtamisen ja neuvottelijana toimimisen myötä, kunnan- ja kaupunginjohtajien vaikutusvalta on pikemminkin viime aikoina vain lisääntynyt kuin vähentynyt. Tässä on kuitenkin muistettava, että kunnittaiset erot valtakautumien osalta voivat olla merkittäviä. Se miten valta-asetat kunnissa jakautuvat poliittisten ja ammatillisten johtajien kesken, riippuu vahvasti kunnan luottamushenkilöiden päätöksentekokäyttäytymisestä sekä koko kunnan päätöksentekokulttuurista. (Leinonen 2010a, 141.)

Kuntien eläkevakuutuksen teettämän Kuntajohtajien työhyvinvointi 2009 -tutkimuksen mukaan kuntajohtajat tekevät keskimäärin hieman yli 50 työtuntia viikossa. Kyseisen tutkimuksen aineisto on kerätty sähköisenä kyselynä 23.4. – 11.5.2009 välisenä aikana ja kysely keräsi 224 vastausta, eli vastausprosentti oli 65 prosenttia. Tutkimuksesta käy myös ilmi, että vastanneista lähes yhdeksälläkymmenellä prosentilla (89 %) ei ole sovittua korvausjärjestelmää, jolla mahdolliset ylityöt kompensoitaisiin. Vastaajat kertoivat myös, että vapaa-ajan ja työajan pitäminen erillään on usein haastavaa, kun kunnassa liikkeessaan on aina kunnanjohtajan roolissa. Usein esimerkiksi kuntalaiset lähestyvät kunnanjohtajaa myös hänen vapaa-aikanaan. Kunnan- ja kaupunginjohtajan työ on siis hyvin paljon aikaa vievää ja kokonaisvaltaista johtamistyötä. Kun tutkimuksessa kysyttiin miten hyvin johtajat kokevat saamansa korvauksen vastaavan työn vaativuutta ja määrää, jakautuvat tulokset hyvin voimakkaasti. 53 prosenttia vastaajista koki vastaavuuden olevan joko heikolla tai hyvin heikolla tasolla ja 38 prosenttia vastaajista koki vastaavuuden hyväksi tai erittäin hyväksi. Yhdeksän prosenttia vastaajista ei ollut samaa eikä eri mieltä siitä, vastaako työstä saatava korvaus työn vaativuutta ja määrää. (Forma, Pekka & Kaartinen 2009, 4,7 ja 16.) Kunnallisissa virkaehtosopimuksissa ei ole määritelty kunnanjohtajan palkkatasoa, vaan se on sovittavissa kuntakohtaisesti sopimuksilla. Käytännössä kunnan- tai kaupunginjohtajan palkka muodostuu tehtäväkohtaisesta palkasta ja kvtes:n henkilökohtaisista lisistä tai sitten johtajalla on kokonaispalkka. Kokonaispalkkaa saa noin 28 prosenttia johtajista. Yleensä johtajan palkka on sitä suurempi, mitä isommasta paikkakunnasta on kyse. (Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet 2008, 38.)

Tarkasteltaessa vuoden 2011 tilastotietoja kunnan- ja kaupunginjohtajien palkoista, voidaan havaita, että hajontaväli on suhteellisen suuri. Keskimääräinen kokonaisansio kuukaudessa on kunnanjohtajilla 5895 euroa ja kaupunginjohtajilla 8374 euroa. Paremman kuvan eroista antaa kuitenkin desiilitarkastelu, joka tehdään aina kymmenen prosentin välein. Kunnanjohtajilla esimerkiksi ensimmäinen desiili on 5075 euroa kuukaudessa, mikä tarkoittaa, että tätä vähemmän ansaitsee kymmenen prosenttia kunnanjohtajista. Toisaalta taas yhdeksäs desiili on 7646 euroa kuukaudessa, jolloin kymmenen prosenttia kunnanjohtajista ansaitsee kuukaudessa enemmän kuin kyseessä olevan määrän kokonaisansioita. Vastaavat luvut kaupunginjohtajilla ovat 6848 ja 11 466 euroa kuukaudessa. (Tilastokeskus 2011.) Kunnanjohtajien palkkaukseen liittyy myös ansionkehitysongelmia enemmän kuin kunnan muulla henkilöstöllä, johtajien palkkojen jäädessä usein paikallisten järjestely- ja tasa-arvoerien ulkopuolelle (Kuntajohtaminen – suunta, sisältö ja välineet 2008, 38).

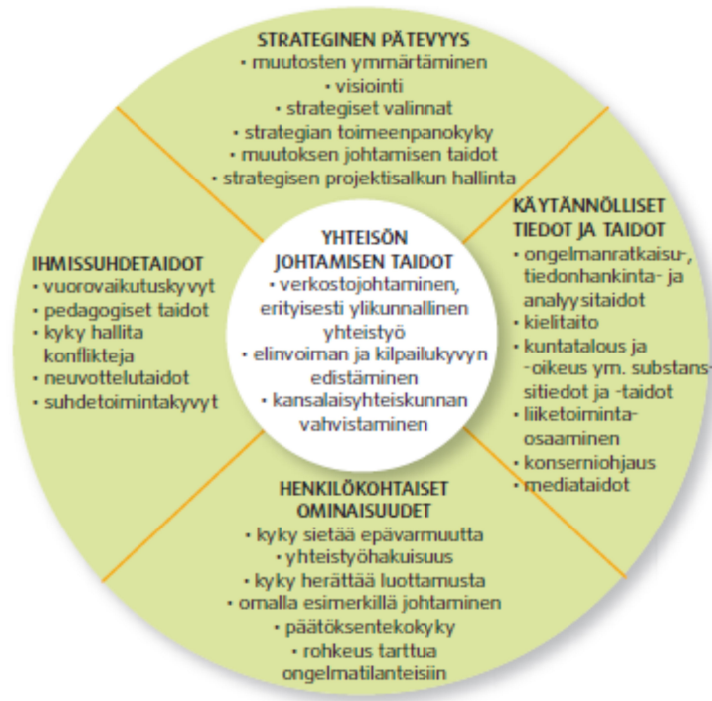
Kevan työhyvinvointitutkimuksen mukaan kyselyyn vastanneista kuntajohtajista noin viidennes kokee melko paljon tai erittäin paljon työstä johtuvaa stressiä. Vain seitsemän prosenttia vastanneista ei kokenut johtajan työhön liittyvän lainkaan stressitekijöitä, enemmistön (74 %) tuntiessa jonkin verran tai vähän stressiä työssään. Myös tekemättömät työt aiheuttavat kuntajohtajille paineita. 44 prosenttia vastaajista koki paineita hyvin usein tai melko usein, 56 prosentin paineentunnon ollessa melko harvinaista tai silloin tällöin tapahtuvaa. Kokonaisuudessaan kyselyyn vastanneet kuntajohtajat ovat kuitenkin suhteellisen tyytyväisiä työhönsä. 57 prosenttia vastanneista koki olevansa melko tyytyväinen työhönsä kunnan- tai kaupunginjohtajana ja erittäin tyytyväisiä oli 19 prosenttia vastaajista. Melko tyytymättömiä tai erittäin tyytymättömiä oli vain 6 prosenttia vastanneista, joten vastaukset painottuivat selkeästi positiiviselle puolelle. Myös 69 prosenttia vastanneista suosittelisi omaa työtään tuttavalleen. (Forma ym. 14–16.)

Toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet oleellisesti kunnanjohtajan työnkuvaan ja siihen, mitä johtajalta nykyään vaaditaan. Sen takia kuntajohtajan työssä painottuu erityisesti strateginen johtaminen. Kuntajohtajan on koko ajan huomioitava strategian linjaukset kunnan sisäisessä toiminnassa, eli strategian on oltava läsnä kaikissa toimialojen toiminnan suuntaamisessa sekä valmisteluprosesseissa luottamushenkilöille. Johtajan tulee myös saada kuntastrategiasta uskottava, jotta sen avulla voidaan kehittää kuntaa oikeaan suuntaan. (Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet 2008, 32–33.) Toimintatavoissa, sekä kunnan rakenteissa, tapahtuneet muutokset vaativat kunnanjohtajalta entistä laajempaa kykyä esimerkiksi muutosjohtajuuteen. Myös erilaiset verkostojohtamisen ja konsernityöskentelyn taidot ovat arvokkaita. Kunnanjohtajalta odotetaan myös uudenlaisia henkilökohtaisia ominaisuuksia perinteisten substanssiosaamisen,

organisointitaidon sekä päätöksentekokyvyn lisäksi. Nyt merkitystä on myös esimerkiksi ihmissuhdetaidoilla, kyvyllä sietää epävarmuutta sekä visioida tulevaisuutta. Yhä useammin hyvä kielitaito on edellytyksenä kansainvälistyvässä toimintaympäristössä toimimiselle ja johtajan tehtävien menestyksekkäälle hoitamiselle. Voidaankin siis sanoa, että johtajan ominaisuudet ja toimintatavat ovat nykyään yksi oleellisimmista kunnan menestykseen vaikuttavista tekijöistä. (Manninen 2009, 192.) Seuraavassa kappaleessa on tarkasteltu vielä tarkemmin kunnanjohtajan suotuisia ominaisuuksia kunnanjohtajan pätevyysprofiilin avulla.

3.1.2. Kunnanjohtajan pätevyysprofiili

Arto Haveri ja Kaija Majoinen (2009c, 184–187) ovat kirjoittaneet auki kunnanjohtajan pätevyysprofiilin. Pätevyysprofiilin tarkoituksena on havainnollistaa sitä, millaisia ominaisuuksia kunnanjohtajalla pitäisi olla, jotta hän selviäisi parhaalla mahdollisella tavalla kunnassa ilmenevistä monipuolisista ja haasteellisista tehtävistä. Profiili kuvaa ideaalitulannetta, joka ei kuitenkaan todellisuudessa juuri koskaan toteudu. Vahva osaaminen jollain pätevyysprofiilin osa-alueella kompensoi heikompaa osa-aluetta, jolloin yhden ihmisen ei tarvitse olla erinomainen jokaisessa asiassa. Oleellista on, että koko kunnan mittakaavassa profiilin osa-alueet tulevat täytetyksi. Erityisesti johtoryhmätyöskentelyssä tulisi huomioida riittävän kokonaisosaamisen saavuttaminen, jotta kunnassa pystyttäisiin toteuttamaan kokonaisohjausta tarpeeksi hyvin ja vakuuttavasti. Kuvassa 4 on havainnollistettuna kunnanjohtajan pätevyysprofiili kaikkine osa-alueineen.



Kuva 4. Kuntajohtajan pätevyysprofiili. Lähde: Kuntajohtaminen 2015 - suunta, sisältö ja välineet (2008).

Kunnanjohtajan pätevyysprofiili jakautuu viiteen osaan: strategiseen pätevyYTEEN, käytännöllisiin tietoihin ja taitoihin, henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, ihmissuhdetaitoihin sekä yhteisön johtamisen taitoihin. Viime aikoina erityisesti yhteisön johtamisen taidot ovat korostuneet kunnanjohtajan tehtäviä hoidettaessa, sillä kunnat tekevät aiempaa enemmän yhteistyötä erilaisten ulkopuolisten tahojen kanssa. Tavallisessa ja ennen yksinomaan tapahtuneessa kunnan sisäisessä johtamisessa kunta voitiin nähdä vain virasto-organisaationa, mutta se ei enää ole mahdollista yhteisön johtamisesta puhuttaessa. Yhteisön johtamisessa tärkeää on ymmärtää kunnan laajempi merkitys paikallisena ja alueellisena toimijana, jolloin johtamisen tulee mahdollistaa ja edesauttaa alueen elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin kehitystä. Yhteisön johtamisen strategisessa puolessa nousee esiin muun muassa erilaisten sidosryhmien yhteen saattaminen elinkeinopoliittisissa kysymyksissä. Johtaminen on juuri se ratkaiseva kanava, jolla sidosryhmien edustajat tulisi saada puhaltamaan yhteen hiileen, uskomaan alueen mahdollisuuksiin, näkemään yhteiset intressit ja lopulta toimimaan niiden vaatimalla tavalla.

Samalla tavalla kuin kyky yhteisön johtamiseen, myös kunnanjohtajan strateginen pätevyys on yksi oleellisimmista johtajalta vaadituista ominaisuuksista – erityisesti nykypäivänä. Strateginen johtaminen on ehkä keskeisin kunnanjohtajan vastuu-alueista, mikä edellyttää laajaa kykyä ymmärtää toimintaympäristön muutoksia ja toimijoiden riippuvuussuhteita. Pelkän ymmärtämisen

lisäksi strategisesti pätevä johtaja kykenee hahmottamaan muutostarpeen, joka organisaatioon muodostuu erilaisten muutosten myötä, ja reagoimaan siihen. Strategisen johtamisen perusedellytyksenä onkin näin ollen riittävien verkostosuhteiden ylläpito. Ilman jatkuvaa vuorovaikutusta kunnanjohtajalla ei ole mahdollisuuksia saada ja soveltaa tarvittavaa tietoa tapahtuvista ja tulevista muutoksista toimintaympäristössä.

Yksi kaikkiin pätevyysprofiilin osa-alueisiin kietoutuva ominaisuus on kunnanjohtajan ihmissuhdetaidot. Voidaankin sanoa, ettei muilla ominaisuuksilla tee juuri mitään, elleivät ihmissuhdetaidot ole kunnossa. Esimerkiksi strategista johtamista ja yhteisön johtamista on vaikea harjoittaa, mikäli kyky kuunnella ja perustella omia näkemyksiään puuttuu. Verkostoissa toimiminen edellyttää muiden ihmisten kanssa toimeen tulemistä, ja nimenomaan hyvillä ihmissuhdetaidoilla niistä saadaan irti kaikkein eniten organisaatiolle hyödyllistä informaatiota.

Käytännölliset tiedot ja taidot muodostavat yhdessä henkilökohtaisten ominaisuuksien kanssa pätevyysprofiilin loput alueet. Käytännöllisiin tietoihin ja taitoihin lukeutuu monia kunnanjohtajan virassa suotavia osaamisalueita, kuten esimerkiksi kuntatalouden hallinta, kielitaito ja liiketoimintaosaaminen. Useat taidot ovat sellaisia, joita voi syventää vasta käytännön työnteon myötä, mutta joista olisi syytä olla tietyt perusasiat hallinnassa. Koska kuntien toimialaan sisältyy nykyisin niin laajalta alueelta toimintoja, kaikkea on mahdotonta osata valmiiksi. Tänä päivänä kunnanjohtajalta vaaditaan esimerkiksi medianhallintataitoja lisääntyneen julkisuuden vuoksi, joita on kuitenkin vaikea saada ennen kuin on kohdannut julkisuutta. Kunnanjohtajan henkilökohtaisina ominaisuuksina arvostetaan myös kykyä hyvään paineensietoon ja nopeaan päätöksentekoon. Myös rohkeus toimia ongelmatilanteissa ja johtaa omalla esimerkillään lukeutuvat kunnanjohtajan toivotuiksi ominaisuuksiksi.

3.2. Poliittinen johto kunnanjohtajan valitsijana ja ohjaajana

Kunnanjohtajien vahvasta roolista Suomessa kirjoittanut Siv Sandberg (1993, 125) kuvailee hyvin tekstissään, että kunnanjohtajan ja poliittisen johdon välinen suhde on suomalaisissa kunnissa hieman monimutkainen, mutta erittäin kiinnostava. Kunnanjohtaja on protokollan mukaan vasta kolmantena kunnan ”hierarkiassa” kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajien jälkeen, mutta käytännössä kunnanjohtajalla on usein suurin tosiasiallinen valta (Ryynänen 2010, 28). Sen vuoksi tässä kappaleessa käsitellään kunnanvaltuuston ja -hallituksen roolia suhteessa kunnanjohtajaan.

Ennen tarkempaa suhdeanalyysia on kuitenkin syytä pohtia hieman koko poliittisen johtajuuden käsitettä ja miten se eroaa tavallisesta johtamisesta.

Poliittisen johtajuuden voidaan nähdä koostuvan kolmesta erilaisesta lähtökohdasta – institutionaalisesta, politiikkalähtöisestä tai yhteisöllisestä johtamisesta. Institutionaalinen lähtökohta korostaa sitä, että luottamushenkilöillä on valtaa ja sitä myötä merkittävä rooli kunnallisessa toiminnassa. Silloin poliittisen johtajuuden määrittely pohjautuu siihen, millainen suhde päätöksentekijöillä on virkamiehistöön. Erilaisia institutionaalisia toimintamalleja ovat esimerkiksi pormestarimalli sekä toimitusjohtajamalli, jossa hallitus puheenjohtajineen toimii ylimmän päätösvallan käyttäjänä ja kunnanjohtaja toimii niiden alapuolella toimitusjohtajatyypillisesti. Poliittikalähtöisestä näkökulmasta katsottuna, poliittista johtajuutta ilmenee vasta silloin, kun poliittisten toimijoiden arvot ja tavoitteet ohjaavat julkista toimintaa. Tällöin ongelmalliseksi voi kuitenkin muodostua riittävän selkeiden arvopohjien ja tavoitteiden muodostamisen mahdottomuus. Yhteisöllinen johtajuus taas perustuu yksinkertaistettuna ajatukseen, että poliittisella johtajuudella pyritään edesauttamaan koko kunnan etua ja lisäämään yhteenkuuluvuuden tunnetta. (Stenvall, Majoinen & Harisalo 2009, 169–170.) Ideaalitalanteessa kunnassa olisi havaittavissa kaikkia näitä poliittisen johtajuuden elementtejä, ja ne muodostaisivat hyvin toimivan kombinaation yhdessä ammatillisen johtajuuden kanssa. Taitava poliittinen johtajuus koostuu hyvästä ennakointikyvystä, kaukonäköisyydestä sekä tulevaisuussuuntautuneisuudesta (em. 173). Tässä yhtenä oleellisimpana toimijana on kunnanhallitus.

Kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta huolehtimisen lisäksi valtuuston päätösten valmistelu, täytäntöönpano ja päätösten laillisuuden valvonta. Kunnanhallitus myös edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa, jollei muuta ole päätetty. (365/1995, 23§.) Kunnanhallitus on siis päätöksenteon ja johtamisen keskusyksikkö, vaikka muodollisesti se toimiikin valtuuston alaisena. Erityisesti se näkyy siitä, että kunnanhallitus on poliittisista toimielimistä aktiivisin, suoraan ammatilliseen johtamiseen yhteydessä oleva toimielin. (Stenvall ym. 2009, 166.) Kuntalaissa (365/1995, 24§) säädetään, että kunnanjohtaja johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa juuri kunnanhallituksen alaisena. Näin ollen kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan välinen suhde nousee hyvin oleelliseen asemaan kunnan jokapäiväisten asioiden hoitamisessa – kunnanjohtajan ja palvelujohtajien välisen yhteistyön rinnalla. Kunnanhallitus on kunnanjohtajan esimies ja yhteistyökumppani, jolle taas kunnanjohtajan on esiteltävä asiat ammattitaitoisesti. Kunnan toimiva johtamiskulttuuri on siis hyvin paljon riippuvainen siitä, miten hyvä ja avoin kunnanhallitus–kunnanjohtaja -suhde kunnassa on.

Kunnanhallituksen puheenjohtajalla on erityinen rooli johtamiskulttuurin luoja: puheenjohtajan pitää pystyä toimillaan edesauttamaan luottamuksellisen ilmapiirin syntymistä poliittisen ja ammattijohdon välille. (Stenvall ym. 2009, 168 ja 174.)

Kevan teettämään Kuntajohtajien työhyvinvointi 2009 -tutkimukseen vastanneet kuntajohtajat kokivat hallituksen ja johtajan välisen yhteistyön hyvin toimivaksi erityisesti silloin, kun kunnanhallituksen puheenjohtajan omat toimintaedellytykset ovat kunnossa ja hänen osaamisensa on riittävällä tasolla. Myös kunnanhallituksella tulee olla toimivat työskentelytavat yhteistyöedellytysten maksimoimiseksi. Hallituksen puheenjohtajan toimintaedellytyksiin vaikuttavat erityisesti yhteistyö kuntajohtajan kanssa, hallitusten jäsenten hyvät toimintaedellytykset sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan osaamistaso. Näin ollen tutkimuksessa todettiin, että hyvällä hallitustyöskentelyllä on suoranaista vaikutusta sekä kuntajohtajan työtyytyväisyyteen että työhyvinvointiin. (Forma ym. 2009, 21.) Toisin sanottuna kunnanjohtajan ja luottamushenkilöiden osaamistasojen kohtaamattomuus saattaa aiheuttaa ristiriitatilanteita ja ylimääräisiä haasteita viranhaltijajohdon ja poliittisen johdon välille. Konflikteja voi syntyä esimerkiksi erilaisista talouteen, strategiaan tai lainsäädäntöön liittyvistä tulkinnoista. Mikäli näkökulmat eroavat toisistaan liikaa, voi yhteisymmärrystä olla vaikea saavuttaa. Silloin koko kunnan toiminnan perustana olevan vuoropuhelun, yhteistyön ja avoimen päätöksentekoprosessin saavuttaminen voi osoittautua myös mahdottomaksi. (Leinonen 2010a, 141.)

Valtuustolla on myös vahva asema ja kokonaisvastuu kunnan toiminnasta, taloudesta ja hallinnon järjestämisestä. Kuntalain (365/1995) mukaisesti valtuuston päätösvaltaan kuuluu kunnan toimielinten vaali sekä virkojen täyttäminen ja perustaminen (13§). Valtuusto voi kuitenkin delegoida viran perustamisen myös muulle toimielimelle (45§). Jotta valtuusto voi vastata kunnan hallinnon järjestämisestä, ja tarvittaessa delegoida toimivaltaansa, on sen hyväksyttävä kunnalle johtosäännöt. Johtosäännöissä määritellään muun muassa kunnan viranomaisten toimivaltajaot, -rajat ja tehtävät. (Harjula & Prättälä 2012, 205–215.) Kunnanjohtajan valinnassa valtuustolla on merkittävä rooli. Ensinnäkin valtuusto valitsee kunnanjohtajan ja toiseksi se päättää kunnanjohtajan asemasta ja ehdoista, sikäli kun niistä ei ole määrätty virkaehtosopimuksessa. Asemaan liittyvä päätös on esimerkiksi palvelussuhteen pituus, eli valitaanko kunnanjohtaja virkaan toistaiseksi vai määräajaksi. (em. 271.) Valtuustolla on myös mahdollisuus erottaa kunnanjohtaja luottamuspuhlalla (365/1995, 25§). Kevan tutkimukseen vastanneet kunnan- ja kaupunginjohtajat eivät kuitenkaan kokeneet irtisanomisuhkaa tehtävistään suurena. 59 prosenttia vastanneista koki uhan hyvin pienenä ja 27 prosenttia melko pienenä. Irtisanomista mahdollisena piti 11 prosenttia vastanneista ja vain 3 prosenttia koki uhan melko suurena tai hyvin suurena. (Forma, ym. 2009, 17.)

Poliittisen ja ammattijohdon väliset vastuusuhteet ovat aina aika ajoin saaneet erityistä huomiota osakseen. 1960-luvun lopulla valmistellun kunnallishallinnon kokonaisuudistuksen yhteydessä kaupunginjohtajien ja apulaiskaupunginjohtajien osallistuminen kaupunginhallituksen kokoonpanoon sai kritiikkiä osakseen. Joissain kaupungeissa apulaiskaupunginjohtajien määrä oli niin suuri, että kaupunginjohtajat veivät hallituspaikoista jopa yli kolmanneksen. Vuoden 1970 kaupunkipäivillä nousi esiin myös ehdotus kaupunginjohtajien valinnasta määrääjäksi. Kyseisillä kaupunkipäivillä päädyttiin kuitenkin vain esitykseen, että luottamushenkilöhallinnon asemaa on kunnissa parannettava. Tämän seurauksena kunnallishallintokomitea ehdotti määräämättömäksi ajaksi valitun kunnanjohtajan toimivan edelleen kunnanhallituksen puheenjohtajana ja apulaiskunnanjohtaja hallituksen varapuheenjohtajana. Samalla komitea kuitenkin esitti, että kunnanjohtajan erottamiseen ei tarvittaisi enää valtuuston $\frac{3}{4}$ -osan suostumusta, vaan yksinkertainen enemmistö riittäisi. Määrääjäksi valitsemista vastaan tukivat komitean mietinnöt, joiden mukaan järjestely asettaisi kunnanjohtajan entistä riippuvaisemmaksi valtuustosta ja poliittisten voimasuhteiden muutoksista. Silloin kunnanjohtaja ei välttämättä pystyisi hoitamaan tehtäviään tarpeeksi pitkäjänteisesti ja itsenäisesti. Vaikutusta saattaisi olla myös viran hakijoihin – kaikista pätevimmät hakijat saattaisivat jättää hakematta virkaa uudeksi virkakaudeksi valitsemattomuuden pelossa. Kaupunkiliitolla ja Kunnallisliitolla oli myös omat näkemyksensä siitä, pitäisikö kaupungin- ja kunnanjohtajat valita määrääjäksi vai määräämättömäksi ajaksi virkaan. Erimielisyyttä oli myös johtajien roolista kunnanhallituksen jäsenenä. Lopulta eduskunnan toinen lakivaliokunta päätti tiukan äänestyksen jälkeen esittää eduskunnalle, etteivät kunnanjohtaja ja apulaiskunnanjohtaja ole kunnanhallituksen äänivaltaisia jäseniä vaan esittelijöitä. Kunnanjohtajan valintaa määräämättömäksi ajaksi valiokunta puolsi, mutta virasta erottamisesta tulisi jatkossa helpompaa. Eduskunta hyväksyi tämä esityksen, ja vuonna 1977 tuli voimaan uusi kunnallislaki. Perusteluna oli, että parhaiten kansanvallan periaatteita toteuttaa pelkästään luottamushenkilöistä koostuva kunnanhallitus. (Haimi 1987, 46–48.)

Myöhemmin, vuonna 1993, mahdollistettiin määräämättömän kunnanjohtajan valinta. Samalla myös kunnanjohtajan erottaminen valtuuston kahden kolmasosan määräänemmistöllä epäluottamuksen perusteella tehtiin mahdolliseksi. Edellä mainitut muutokset ovat horjuttaneet kunnanjohtajan itseoikeutettua ja poikkeuksellisen vahvaa lakisääteistä asemaa Suomessa. Harvassa kunnassa poliittinen johto on kuitenkin vallannut muutosten seurauksena syntynyttä lisätilaa itselleen. (Harjula & Prättälä 2012, 269.) Kunnan luottamushenkilöorganisaation ja kunnanjohtajan välisestä suhteesta keskustellaan aina aika ajoin, ja sitä myös tutkitaan jonkin verran. Suhteeseen peräänkuulutetaan enemmän toiminnan lainsäädännöllisiä pelisääntöjä sekä selkeitä vastuun ja

toimivallan jakoperusteita, erityisesti kuntajohtamisen osalta. Samalla keskusteluissa kuitenkin korostetaan, miten yhteistyöilmapiirin ja keskinäisen kunnioituksen tulee olla kunnossa, jotta toimiva työnjako ja kokonaisvaltainen kehittämispotentiaali voidaan kunnassa saavuttaa. (Leinonen 2012, 61–62.)

Nykyään kunnan poliittisen johdon ja kunnanjohtajan välisen työnjaon selventämiseksi kunnissa tehdään johtajasopimuksia. Johtajasopimuksen sisältö vaihtelee kunnittain, mutta yleensä siinä käsitellään ristiriitatilanteissa sovellettavia käytäntöjä, tehtävien hoitamisen edellytyksiä sekä työn arviointia. Sopimuksen tavoitteena on luoda vahvat yhteiset pelisäännöt kuntaan, jolloin kenellekään ei tule yllätyksenä erilaisissa haastavissakin tilanteissa sovellettavat toimintatavat. (Harjula & Prättälä 2012, 273.) Johtajasopimus voidaan nähdä eräänlaisena turvan tuojana tulevaisuudessa. Sen avulla kuntasektorille voidaan saada myös jatkossa ammattitaitoisia ja osaavia johtajia, kun sopimus nähdään muutosalttiin toimintaympäristön ja poliittisesti vaihtelevan toimintakulttuurin tasapainottajana. Optimaalisinta olisi, että sopimusta päivitetäisiin vuosittain esimerkiksi kehityskeskustelujen yhteydessä. Silloin toimintaympäristössä tapahtuviin nopeisiin muutoksiin voidaan tarvittaessa vastata, ja sopimus sekä kunnan johtamisjärjestelmä pysyvät ajantasaisena. Sopimusta ei siis tule tehdä vain muodon vuoksi, vaan seuranta on otettava huomioon myös paperin allekirjoittamisen jälkeen. (Kurkinen-Supperi 2006, 96–97.) Johtajasopimus oli vuonna 2009 tehdyssä Kevan tutkimuksessa käytössä 42 prosentissa vastanneista kunnista, eli kyse on suhteellisen yleisestä käytännöstä. Samassa tutkimuksessa kunnanjohtajilta kysyttiin myös, miten heidän kunnassaan poliittisen ja ammattijohdon välinen yhteistyö toimii. 95 prosenttia vastanneista kuntajohtajista koki yhteistyön poliittisten päättäjien kanssa sujuvan erittäin hyvin tai melko hyvin. Yhteistyön erittäin hyväksi arvioivien prosentuaalinen osuus oli 31 prosenttia, joten selkeästi eniten yhteistyön koettiin olevan melko hyvää, mikä todettiin 64 prosentissa vastauksista. (Forma ym. 2009, 7–8.)

Suomalaisen kunnan johtamisjärjestelmä jaetaan yleensä edellä mainitusti poliittiseen ja ammatilliseen johtoon. Suomalaista kunnanjohtajaa ei voi kuitenkaan kuvata täysin puhtaaksi ammattijohtajaksi, sillä hänellä on mahdollisuus toteuttaa varsin laajaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa (Leinonen 2010b, 323). Suomalainen kunnanjohtaja voidaan siis nähdä laajempänä kokonaisuuden johtajana, kuin pelkkänä ammatillisena johtajana. Kunnanjohtajalla on usein luottamushenkilöjohdon rinnalla merkittävä rooli myös sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat enemmän poliittisen johtamisen piiriin. Se, kuinka laajasti osallistumista poliittiseen johtamiseen tapahtuu, vaihtelee kunnittain. Muutenkin poliittisen johdon ja ammatillisen johdon välinen työjako on jokaisessa kunnassa järjestetty omalla tavalla, johon

vaikuttavat myös tehtäviä hoitavien asianosaisten henkilökohtaiset ominaisuudet. (Hämäläinen ym. 2009, 66.) Kokonaisuudessaan suomalainen kunnanjohtajajärjestelmä on hyvin poikkeava ja kummallinen moniin muihin maihin verrattuna. Järjestelmäämme ei sisälly vaaleilla valittua johtajaa, paitsi Tampereella ja Pirkkalassa, joissa molemmissa on pormestarimalli käytössä. Normaalitilanteessa suomalaisessa kunnassa johtavat luottamushenkilöt jäävät väistämättä kunnalle kasvot antavan kunnan- tai kaupunginjohtajan varjoon. (Leinonen 2010b, 322.)

4. Kunnanjohtajan rooli Suomessa muihin Pohjoismaihin verrattuna

Kuten jo edellisessä luvussa mainittiin, Suomessa kunnanjohtajalla on selkeä rooli toimia ammattijohdon keulakuvana poliittisen johdon rinnalla. Jotta voisimme saada aiheesta kokonaisuudessaan kattavan kuvan, on kunnanjohtajan roolitusta syytä tarkastella myös kansainvälisessä mittakaavassa, erityisesti pohjoismaisessa ympäristössä. Pohjoismaalainen ympäristö sopii vertailukohdaksi muita maita paremmin, sillä niistä voi löytää joitain yhteneväisyyksiä muutoin niin yksilölliseen Suomen malliin verrattuna. Seuraavissa kappaleissa tarkastellaan Ruotsin, Norjan ja Tanskan kuntajohtajien toimintaedellytyksiä ja roolia, sekä vertaan niitä suomalaisiin käytäntöihin.

Yleisesti eri maiden kunnallishallintojen toimintatapoja voidaan vertailla toisiinsa erilaisten hyvinvointikäsitysten avulla. On olemassa jaotteluja erilaisiin malleihin, jotka perustuvat siihen, millaiselta pohjalta alueella hallintojärjestelmiä on lähdetty kehittämään. Yksi länsieurooppalainen jaottelutapa on jakaa mallit esimerkiksi pohjoismaiseen, mannereurooppalaiseen, perifeeriseen ja brittiläiseen malliin. Brittiläisessä mallissa tunnuksenomaista on etuuksien tarvehankintaisuus ja yksityistäminen, perifeerisessä mallissa korostuu perheen ja kirkon asema, sosiaaliturvan rakoilu sekä työmarkkina-aseman vaikutus sosiaalivakuutuksiin. Mannereurooppalaisessa mallissa on tyypillistä etuuksien riippuvuus työurasta ja ansiosta, kirkon ja järjestöjen laaja vastuu sekä naisten huono osallisuus työelämään. Pohjoismaainen malli perustuu taas laajaan osallistumiseen työelämään sekä erityisesti valtion harjoittamaan kattavaan sosiaalipolitiikkaan. Pohjoismaiseen malliin kuuluvat Islanti, Norja, Ruotsi, Suomi ja Tanska – joskin Islannissa lähtökohdat poikkeavat mallin peruspiirteistä jonkin verran. (Kosonen 1995, 23–25.)

Pohjoismaissa on aina tehty paljon yhteistyötä eri maiden kesken. Myös erilaiset kunta-alan organisaatiot tapaavat toisiaan ja vaihtavat kokemuksiaan eri käytäntöjen toimivuudesta. Näin on pyritty luomaan poliittisille päättäjille, johtajille ja asiantuntijoille laaja maiden rajat ylittävä verkostopohja, jonka avulla voidaan etsiä ratkaisuja erilaisiin kuntasektoria painaviin haasteisiin. Jonkin verran on siis olemassa tutkimustietoa ja selvityksiä pohjoismaisesta kuntayhteistyöstä. Pohjoismaista johtajuutta on kuvailtu yleisesti sellaiseksi, jossa henkilöstö osallistuu vahvasti johtamisprosessiin. Pohjoismaista johtajuutta arvostetaan kansainvälisellä tasolla ja usein siitä puhutaan nimenomaan yhtenä, kaikissa maissa toteutuvana samanlaisena kokonaisuutena. Tosiasiassa kuitenkin mitä tarkemmin eri maiden toimintatapoja tarkastellaan, sitä enemmän niissä voidaan huomata myös eroavaisuuksia. (Pohjolan valo 2008, 4, 8 ja 12.)

Suomalaisen kuntajohtajan erityispiirteenä muihin maihin verrattuna on ensinnäkin se, ettei häntä valita suoralla kansanvaalilla. Toiseksi hänen hoitamansa tehtävä on lakisääteinen. Tämä kertoo siitä, että suomalaisissa kuntaorganisaatioissa arvostetaan ammattijohtajuutta. (Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet 2008, 32.) Kolmas erottava tekijä kuntajohtajan toimintaympäristössä Suomessa on kuntien laaja tehtäväkenttä sekä pieni koko. Tästä hieman haastavasta yhtälöstä johtuu se, että Suomessa on käytössä hyvin omalaatuisia ja uniikkeja yhteistoimintamalleja, kuten esimerkiksi kuntayhtymiä. Näin ollen suomalaisella kunnanjohtajalla on hieman erilainen lähtökohta työnsä hoitamiseksi, kuin mihin muissa Pohjoismaissa on totuttu. Suomessa myös poliittisen ja ammatillisen johtamisen välinen ero on pienempi ja näkymättömämpi kuin monissa muissa maissa. Syynä tähän voidaan nähdä epätasapaino poliittisen ja ammatillisen johtamisen kesken – poliittisen johtajuuden vallankahvassa ovat monijäseniset toimielimet, kuten valtuusto ja hallitus, kun taas ammatillisen johtajuuden keulakuvana on yksittäinen kunnan- tai kaupunginjohtaja. Näin ollen Suomen kunnissa ei päästä samaan ”vastakkainasetteluun”, jota on havaittavissa muiden maiden kunnissa pormestarin ja kunnanjohtajan välillä. (Sandberg 1998, 113–114.) Kiteytettynä suomalaisen kunnanjohtajan erityispiirteiksi tai erityiseksi toimintaympäristöksi voidaan nostaa seuraavat asiat:

- kunnilla on voimakas rooli suomalaisessa hallintojärjestelmässä
- kunnanjohtajalla on vahva ja lakisääteinen rooli
- vahva yksittäinen poliittinen johtaja puuttuu (pormestari)
- kunnanjohtajilla on useimmiten akateeminen tausta
- kunnanjohtajat osallistuvat usein myös puoluepolitiikkaan. (em. 1998, 119.)

4.1. Ruotsi – kunnanjohtaja heikkona yhdyslinkkinä

Ruotsissa kunnat ovat suhteellisen isoja, jolloin myös kuntien tehtäväkenttä on laaja – kunnat ovat vastuussa esimerkiksi julkisen terveydenhuollon järjestämisestä. Ruotsissa kunnilla on Suomen kuntien tavoin vahva autonomia, vaikkakin sen toimiminen käytännössä on haasteellista. Autonomia on taattu lailla, mutta erilaiset säädökset ja vaatimukset rajoittavat sen harjoittamista. Vuodesta 1992 lähtien ruotsalaiset kunnat ovat saaneet päättää kuntaorganisaationsa kokoonpanosta suhteellisen vapaasti. Pakollisia toimielimiä on kuitenkin esimerkiksi vaalilautakunta, kunnanhallitus ja tietysti valtuusto. Vapaus organisaation järjestämisestä on johtanut siihen, että Ruotsissa on useassa kunnassa siirrytty tilaaja-tuottaja-mallin käyttöön. (Haglund 1998, 141–142.)

Kunnanjohtajalla on perinteisesti ollut heikko asema ruotsalaisissa kunnissa. Kyseinen virka ei ole pakollinen, vaan kunta voi halutessaan toimia myös ilman kunnanjohtajaa. Ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttää valtuusto, joka valitsee keskuudestaan kunnanhallituksen. Kunnanhallituksen puheenjohtajat ovat ruotsalaisissa kunnissa usein johtavia poliitikkoja, jotka voidaan nähdä lähes pormestarin asemassa. Virallisia pormestareita Ruotsin kunnissa ei enää ole, mutta hallituksen puheenjohtaja on täysin rinnastettavissa siihen, sillä hän toimii yleensä työssään kokoaikaisena. Kunnanhallitus palkkaa halutessaan kuntaan kunnanjohtajan, jolla ei kuitenkaan ole mitään valtaoikeuksia, ennen kuin hallitus niitä halutessaan hänelle myöntää. (em. 1998, 143)

Nykyään kunnanjohtajan roolina korostuu visionäärinä ja ihmisten johtajana toimiminen kunnassa. Aiemmin johtajan tärkeimpiin tehtäviin kuului poliittisen johdon ja hallintopuolen välisenä suodattimena toimiminen, jolloin kunnanjohtaja teki muun muassa esityksiä ja jälkiohjeistuksia. Ruotsin kunnanjohtajat ovat heikosta roolistaan huolimatta hyvin koulutautuneita, sillä 96 prosentilla johtajista oli vuonna 1995 tehdyn tutkimuksen mukaan yliopistotutkinto suoritettuna. Kunnanjohtajassa arvostetaan Ruotsissa monenlaisia piirteitä ja häneltä kaivataan monia ominaisuuksia. Yleisimmät tehtävät, joista nykypäivän kunnanjohtajan odotetaan ottavan vastuu, ovat seuraavat:

- ihmisten johtaminen
- suunnittelu
- yhteistyö muiden toimialojen kanssa
- muutosagenttina toimiminen
- organisaation kehittäminen. (em. 1998, 143–145)

Kuitenkin edelleen ruotsalaisten kuntien kunnanjohtajien pitää myös toimia yhdyslinkkinä poliitikkojen ja hallintohenkilöstön välillä. Kunnanjohtaja on viestinviejä, jonka tehtävänä on prosessoida tietoa ja käskyjä eri puolien välillä, sekä viedä niitä eteenpäin. Sama linkki toimii myös kuntaorganisaation ja ulkomaailman välillä – kunnanjohtajalla tulee siis olla myös toimivat yhteistyö- ja verkostotaidot. (em. 1998, 149.)

4.2. Norja – kunnanjohtaja pormestarin neuvonantajana

Norjassa kuntien vastuulla on karkeasti jaoteltuna perusopetuksen, terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden järjestäminen. Ylin hallintoelin on kuntalaisten valitsema valtuusto, joka valitsee jäsenet muihin kunnan organisaatioelimiin – valtuusto valitsee esimerkiksi hallituksen sekä puheenjohtajan tai pormestarin valtuutettujen joukosta. Pormestarin tehtäviin kuuluu muun muassa kutsua koolle valtuuston ja hallituksen kokoukset sekä valmistella niissä käsiteltävät asiat. Pormestariksi valikoituu usein joukon paras poliitikko, jonka on kuitenkin toimittava tehtävässään yhteistyössä muiden puolueiden johtohahmojen kanssa. (Baldersheim & Øgård 1998, 129–130.)

Kunnanjohtajalla on ollut Norjassa aiemmin hyvin vahva ja itsenäinen asema. Kuitenkin vuodesta 1993 lähtien uuden lainsäädännön myötä kunnanjohtajan asema on osittain heikentynyt, eikä johtajalla enää ole yksiselitteistä roolia suositusten valmistelijana ja esittelijänä valtuustolle. Nyt jokainen kunta voi itse päättää, millaisia vastuuta ja oikeuksia kunnanjohtajalle annetaan. Poliitikoille jätetään siis enemmän mahdollisuuksia muokata kunnanjohtajan roolista mieleisensä alueellisesta tarpeesta ja tilanteesta riippuen. Valtuusto voi kuitenkin edelleen halutessaan delegoida kunnanjohtajalle päätösvaltaa tietyissä asioissa ja kunnanjohtaja voi välittää sitä edelleen hallinnollisille osastoille. Kunnanjohtaja voidaan Norjassa valita nykyään myös sopimuksen mukaisesti määräajaksi tehtävänsä. Määräaikaisuutta on kuitenkin rajoitettu siten, että se ei saa olla pituudeltaan alle kuutta vuotta. (em. 1998, 132)

Perinteisesti norjalaista kuntatason poliitikkojen ja hallinto henkilöstön suhdetta voi kuvailla syvästi toisiaan kunnioittavaksi ja sovittuja pelisääntöjä noudattavaksi. Toisaalta tällä hetkellä poliitikkojen ja viranhaltijoiden väleissä on myös havaittavissa lisääntyviä kiristymisen merkkejä. Loppujen lopuksi kunnanjohtajia voi Norjassa kuvailla pormestarin neuvonantajina, jotka keskittyvät enemmän teknisiin kuin poliittisiin asioihin. Kunnanjohtajat ovat koko ajan siirtymässä epäpoliittisista byrokraateista enemmän modernin johtajan suuntaan. (em. 1998, 137–138.)

4.3. Tanska – kunnanjohtaja näkymättömänä yhdyssiteenä

Tanskassa kunnilla on myös suhteellisen laaja toimiala, sisältäen järjestämisvastuun muun muassa alakoulujen, päiväkotien, vanhuspalveluiden, sosiaalitukien, kirjastojen, kulttuuripalveluiden ja teiden rakentamisen sekä kunnossapidon osalta. Tanskalainen kuntaorganisaatio muodostuu

ohjausvastuullisesta valtuustosta sekä sitä tukevasta ammatillisesta hallintohenkilökunnasta. Valtuusto valitsee kunnalle pormestarin sekä jäsenet eri alojen toimikuntiin. Toimikunnat ovat vastuussa välittömästä hallinnosta, eli poliittiseen järjestelemään ammatilliselta organisaatiolta tulevat asiat ovat yleensä toimikuntien päättämiä. Selkeästi tärkein toimikunta on taloustoimikunta, jonka tehtävänä on valmistella budjetti sekä olla vastuussa muista taloudellisista asioista. (Ejersbo, Hansen & Mouritzen 1998, 97–99.)

Varsinaista kunnanjohtajaa tanskalaisessa järjestelmässä ei ole, sillä sen asemaa ei ole lainsäädännössä määritelty. Käytännössä kuitenkin kunnissa toimii kunnanjohtajaan rinnastettava henkilö, jolla on tärkeä, ja usein myös valtaa sisältävä rooli kuntien toiminnassa. Tämä ristiriita johtuu siitä, että kunnan- tai kaupunginjohtajan vaikutusvalta perustuu pormestarilta saatuun oikeutukseen. Lainsäädännön osalta kunnanjohtajalle annetut vastuut ja velvollisuudet ovat vapaamuotoisesti rajattu, eli kunnilla on hyvin suuri päätösvalta kunnanjohtajan roolin suhteen – tarvittaessa koko vakanssi voidaan jopa poistaa. Kunnanjohtajalla voi jossain kunnassa olla hyvin merkittävä rooli toimeenpanosta vastaavana tahona ja taas toisaalla rooli voi olla lähempänä pormestarin avustajaa. Muutamia yhtäläisyyksiä tanskalaisissa kunnissa on kuitenkin havaittavissa kunnanjohtajan osalta:

- kunnanjohtaja on aina paikalla valtuuston ja taloustoimikunnan kokouksissa
- yleensä kunnanjohtaja vetää osastonjohtajien kokouksia
- kunnanjohtaja toimii puheenjohtajana niin kutsutussa työ- ja turvallisuustoimikunnassa, joka koostuu valituista työntekijöiden ja johtoportaan edustajista
- kunnanjohtaja on virallisesti vastuussa HR-toiminnasta. (em. 1998, 98–99.)

Tanskalaiset kunnanjohtajat rekrytoidaan usein kunnan sisältä. Vuosien 1993–1998 aikana joka neljäs kunnanjohtaja tuli tehtävään sisäisen haun myötä, ja vain noin puolella kunnanjohtajista oli vuoteen 1998 mennessä akateeminen tutkinto taustalla. Kunnanjohtajan ominaisuuksina arvostettiin visionäärisyyttä, kommunikointi- ja motivointitaitoja sekä huumorintajua. Tärkein rooli kunnanjohtajalla on toimia poliittisten päättäjien ja hallintokoneiston välisenä yhdyssiteenä. (em. 100–102.)

Selkeästi kunnanjohtajaa merkittävämpi rooli tanskalaisessa kuntaorganisaatiossa on pormestarilla. Pormestari on tanskalaisessa mallissa valtuuston valitsema henkilö, joka toimii tehtävässään kokopäiväisesti saaden siitä palkkaa. Pormestari toimii päivittäisen kunnallisen toiminnan johtajana, valtuuston puheenjohtajana sekä taloustoimikunnan puheenjohtajana. Hänellä on myös suhteellisen

laaja veto-oikeus käsiteltäviin asioihin. (em. 1998, 98–99.) Kokonaisuudessaan kunnanjohtajan rooli on siis Tanskassa usein vahvasti riippuvainen pormestarista sekä muista poliittisista toimijoista. Kunnanjohtaja on ulospäin suhteellisen näkymättömässä roolissa, mutta kuntaorganisaation sisällä rooli voi nousta hyvinkin merkittäväksi johtajan toimiessa eri sidosryhmien välisenä linkkinä. (em. 1998, 110–111.)

Vuonna 2007 Tanskassa tehtiin suurimittainen kuntauudistus, jolloin kuntien määrä väheni hieman alle 300 kunnasta 98 kuntaan. Väestömäärä kasvoi keskimääräisestä 16 000 asukkaasta noin 54 000 asukkaaseen per kunta. (kts. esim. Jensen 2012.) Siitä millaisia vaikutuksia tällä uudistuksella on ollut kunnanjohtajan työhön, ei vielä ole saatavissa tutkimustuloksia. Tanskassa on kuitenkin tehty aiempi iso kuntauudistus vuonna 1970, jolloin kuntien määrä väheni noin tuhannestakolmestasadasta tuohon hieman alle kolmeensataan. Siksi myös edellisen muutoksen jälkeinen kuvaus antaa hyviä viittauksia tämän hetkisestä tilanteesta. (Ejersbo ym. 1998, 98).

4.4. Yhteenveto

Tässä luvussa esitetyt kunnanjohtajan rooliin liittyvät teemat perustuvat tutkimustuloksiin niin kutsutusta The U.D.I.T.E Leadership Study:sta. Tutkimuksen aineisto on kerätty tekemällä kohdemaissa kyselyitä, haastatteluja sekä erilaisia analyyseja vuosien 1995–1997 aikana. (Mouritzen 1998, 8-9.) Vastusprosentit Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa olivat hyvät, niiden vaihdellessa 70 prosentista 80 prosenttiin. Huomioitavaa tulosten todenmukaisuutta arvioitaessa on kuitenkin niiden suorittamisesta kulunut aika – siitä on jo lähes kaksikymmentä vuotta, kun vastaukset on kerätty. On siis luonnollista, että joitain muutoksia on jo tuossa ajassa tapahtunut. Kuitenkin samantyyllisiä päätelmiä on tehty myös myöhemmin (kts. esim. Hämäläinen ym. 2009, 38–52). Kokonaisuudessaan tarkastelu antaa laajemman kuvan käsiteltävästä aiheesta, ja tuo kunnanjohtajien rooleihin kansainvälistä perspektiiviä, vaikkei kerätty informaatio täysin uutta olekaan.

Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan kunnanjohtajien roolien taustalla vaikuttaa samanlainen lähtökohta ja ajatusmalli siitä, että henkilöstön tulee voida myös vaikuttaa johtamisprosessiin. Kuitenkin käytännön tasolla maiden väliset erot kunnanjohtajien asemassa ja tehtäväkentässä vaihtelevat huomattavasti. Erityisen paljon muista maista eroaa nimenomaan suomalaisen kuntajohtajan rooli. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on kaikissa kunnanjohtajaa suuremmassa

roolissa pormestari tai vähintäänkin siihen rinnastettava poliitikko. Kunnanjohtajan virka on tehty näissä muissa Pohjoismaissa joko kokonaan lailla vapaaehtoiseksi tai sitten viran tehtäväkokonaisuus on muuten poliitikkojen päätettävissä. Lainsäädännöllistä asemaa kunnanjohtajalla ei ole muualla kuin Suomessa.

Vaikka kunnanjohtajan rooli on kussakin maassa hieman erilainen, arvostetaan johtajassa kuitenkin samanlaisia piirteitä ja ominaisuuksia. Erityisesti hyvät yhteistyötaidot ovat kaikissa maissa erittäin toivottu ominaisuus kunnanjohtajalla. Eniten yhtäläisyyksiä muiden arvostettujen ominaisuuksien kanssa suomalaisella kunnanjohtajalla on ruotsalaisen kollegan kanssa. Molemmissa maissa kunnanjohtajilla on usein myös vahva akateeminen tausta, kun taas verrattuna esimerkiksi Tanskaan, ero tutkintotaustan yleisyydellä on merkittävä.

Kunnanvaltuustolla, -hallituksella sekä muilla toimielimillä on kaikissa Pohjoismaissa suuri merkitys kunnanjohtajan toimintaympäristöön, kuten aiemmista kappaleista voimme huomata. Tähän saattaa osaltaan vaikuttaa esimerkiksi se, että Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa koko paikallispoliittisen järjestelmän lähtökohta on ollut suhteellisen samanlainen. Poliittisen toiminnan taustalla on vaikuttanut vahva niin sanottu viisipuoluejärjestelmä, joka kulki tasaisesti vasemmisto-oikeisto-akselilla (Oulasvirta 1989, 1).

Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan kunnanjohtajien roolien eroavaisuuksia ja yhtäläisyyksiä voidaan tarkastella myös seuraavan taulukon avulla (taulukko 2). Taulukossa on esitetty arvoja siitä, miten tärkeänä kunnanjohtajat pitävät kyseistä tehtävää työssään – mitä korkeampi luku on, sitä suurempi merkitys tehtävällä on. Luvut on muodostettu indikaattoreiden avulla, ja niille on annettu arvo nollan ja sadan väliltä. Vastaajilla on siis ollut viisi tärkeysvaihtoehtoa väittämille: kaikkein tärkein (100), erittäin tärkeä (75), kohtuullisen tärkeä (50), vähän tärkeä (25) ja hyvin vähän tai ei lainkaan tärkeä (0). Vastauksille on annettu suluissa olevat arvot, jotta sekä yleinen että maiden keskinäinen vertailu helpottuisi.

Taulukon jako klassiseen byrokraattiin ja poliittiseen byrokraattiin perustuu Robert D. Putnamin tutkimuksiin vuodelta 1975 (kts. Klausen & Magnier 1998, 21–22). Kahtiajaon taustalla vaikuttaa perinteinen luokittelu enemmän tai vähemmän neutraaliin ja politikoivaan byrokraattiin. Kyseinen jako ei tämän tutkielman kannalta ole kuitenkaan niin merkittävä, kun sitä verrataan taulukosta löytyvään muuhun tietoon – kiinnostavampaa on vertailla nimenomaan taulukon muita arvoja ja sitä, kuinka oleellisena vastanneet kunnanjohtajat pitävät kutakin tehtävää työssään.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Klassinen byrokraatti	45	46	58	48
Ohjeistaa työntekijöitä jokapäiväisten tehtävien hoitamisessa.	33	34	48	33
Hallinnoi taloudellisia asioita ja kontrolloi budjettia.	72	37	66	41
Varmistaa että sääntöjä ja ohjeistuksia noudatetaan.	38	40	53	33
Antaa pormestarille lainopillisia, taloudellisia sekä muita neuvoja.	38	74	64	84
Poliittinen byrokraatti	66	64	62	73
Laatii ideoita ja visioita.	84	78	72	83
Edistää ja kannustaa uusien projektien syntymistä kuntaan.	78	76	67	76
Antaa pormestarille poliittisia neuvoja.	17	32	25	68
On tietoinen kuntalaisten mielipiteistä.	71	63	61	69
Kehittää ja implementoi normeja liittyen poliittikkojen ja byrokraattien välisiin suhteisiin ja roolitukseen.	66	60	72	61
Vaikuttaa päätöksentekoprosessiin, jotta ratkaisut olisivat järkeviä ja tehokkaita.	81	76	74	83

Taulukko 2. Kunnanjohtajien rooli. Vertailussa Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan tulokset. Lähde: The Anonymous Leader –teos (1998), kirjoittajat Sandberg, Haglund, Baldersheim & Øgård sekä Ejersbo, Hansen & Mouritzen.

Taulukosta voimme päätellä, miten eri Pohjoismaiden kunnanjohtajilta on löydetty joko enemmän perinteisen byrokraatin tai poliittisen byrokraatin ominaisuuksia. Tummennetut luvut kertovat kokonaisjakautumisesta, josta voimme huomata, että kaikissa tarkastelun kohteena olleista Pohjoismaista enemmistö kunnanjohtajista sijoittuu poliittisen byrokraatin kategoriaan. Huomattavasti muita maita tasaisempi jakautuneisuus on Norjan kohdalla, jossa vastaajakunta on jakautunut lähes tasan puoliksi (58–62). Isoin hajonta on puolestaan Tanskassa, jossa eroa on kaksikymmentäviisi pistettä (48–73).

Taulukosta voimme havaita myös, miten Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa koetaan kaikissa kunnanjohtajan oleellisimpina tehtävinä visiointi sekä päätöksentekoprosessiin vaikuttaminen. Suurimmat erot muiden tarkastelussa olevien Pohjoismaiden osalta Suomeen verrattuna liittyvät pormestarille annettaviin ohjeistuksiin sekä kunnanjohtajan rooliin taloudellisten asioiden hoitamisessa. Vaikka tutkimuksessa pormestariksi on laskettu Suomen kohdalla kunnanvaltuuston puheenjohtaja, on luonnollista, etteivät pormestariin liittyvät kysymykset saa Suomessa niin suurta roolia, kuin muissa maissa, joista pormestarit löytyvät. Esimerkiksi poliittisten neuvojen antaminen pormestarille eroaa oleellisesti Suomen osalta muista maista, ja erityisesti Tanskaan verrattuna ero on hyvin suuri. Samoin myös lainopillisten, taloudellisten sekä muiden neuvojen antaminen pormestarille on Suomessa huomattavasti vähäisempää, kuin muissa vertailumaissa. Norjaan verrattuna ero Suomen kohdalla pysyy pienimpänä. Taloudellisten asioiden hoitamisessa sekä budjetoinnissa Suomen kunnanjohtajien rooli on taas vahvempi kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Ainoastaan Norjassa kyseinen rooli saa myös suurehkon arvon.

Kiteytettynä voidaan todeta, että vaikka tilastollisesti kaikki tarkastelun maat, Suomi, Ruotsi, Norja ja Tanska kallistuivatkin kunnanjohtajan roolia tarkastellessa poliittisen byrokraatin puoleen, on Suomessa hyvin yksilöllinen ja erityisen vahva kunnanjohtajamalli käytössä. Taulukoinnin perusteella on havaittavissa selkeitä yhtäläisyyksiä pohjoismaisessa johtamistyyllissä kunnanjohtajien keskuudessa, mutta niin on myös eroavaisuuksia – erityisesti yhteistyössä poliittisen puolen kanssa. Suomessa oman lisänsä kunnan- ja kaupunginjohtajan erilaiseen toimintaympäristöön tuo yksittäisen vahvan poliittisen johtohahmon puuttuminen. Niin kunnanvaltuuston puheenjohtajalla kuin myös kunnanhallituksen puheenjohtajalla voi olla suurta vaikutusta suomalaisen kuntaorganisaation toimintaan. Jossain kunnassa hallituksen puheenjohtajalla voi olla laajaa vaikutusvaltaa, jossain taas valtuuston puheenjohtaja voi pitää kaikkia lankoja käsissään. On myös mahdollista, että koko poliittinen puoli on kunnassa altavastaajana, ilman kunnollista johtohahmoa. Toisaalta myös kahden vahvan poliittisen johtajan malli saattaa olla todellisuutta joissain kunnissa, kun tarkkoja määritelmiä rooleista ei ole tehty.

5. Viranhakuprosessi

5.1. Viran määrittely

Kunnassa on kahdenlaisia palvelussuhteita – virkasuhteita ja työsuhdetta. Työsuhteen ja virkasuhteen suurimpana erona on julkisen vallan käyttö. Sellaista tehtävää, joka edellyttää julkisen vallan käyttöä, hoidetaan virkasuhteessa. Esimerkiksi kunnanjohtajan tehtävää hoidetaan aina virkasuhteessa kuntaan. Virkasuhde on luonteeltaan julkisoikeudellinen, jolloin suhteeseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan valitus- tai hallintoriita-asioina hallintotuomioistuimessa. Virkasuhde ei muodostu kaksipuolisella sopimuksella, vaan se syntyy kunnan yksipuolisella hallintotoimella. Virkasuhteen ehdoista ei näin ollen voida erikseen sopia, vaan viranhaltijan tehtävistä määrätään esimerkiksi kunnan johtosäännöissä. (Harjula & Prättälä 2012, 392–393.)

Suomessa kunta voi käyttää itsestään myös nimitystä kaupunki, jolloin kunnanjohtajan sijaan kunnan johtamisesta vastaavan henkilön virkanimikkeenä käytetään kaupunginjohtajaa. Juridisesti kunnan- ja kaupunginjohtajan virkojen välillä ei kuitenkaan ole eroa (Pikkala 1992, 75).

5.2. Hakumenettely

Kunnissa toteutettavat rekrytoinnit ja viranhakuprosessit on luonnollisesti suoritettava niitä määrittelevien lainsäädäntöjen mukaisesti. Tärkeimmät prosessia säätelevät lait ovat kuntalaki (365/1995), laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003), kunnallinen virkaehtosopimuslaki (669/1970), työsopimuslaki (55/2001), laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) sekä rikoslaki (39/1889).

Kuntalaki määrittelee yleiset linjaukset kunnan henkilöstölle. Henkilöstö valitaan joko virkasuhteeseen tai työsuhteeseen – riippuen käytetäänkö tehtävässä julkista valtaa vai ei. Mikäli virkaan ei sisälly julkisen vallan käyttöä, voidaan se lakkauttaa tai muuttaa työsuhteeksi. Viran perustamisesta tai lakkauttamisesta päättää valtuusto, ellei kunnan johtosäännöissä ole muuta määrätty. (365/1995, 44–46§.) Kunnanjohtajan osalta kuntalaki on siinä suhteessa ehdoton, että pykälässä 24 on ilmoitettu kunnanjohtajan olevan aina virkasuhteessa kuntaan. Näin ollen kunnanjohtajan rekrytoinnissa työsopimuslakia ei voida noudattaa.

Kunnanjohtajan virka on kunnassa pakollinen, ellei tehtävää hoida pormestari. Kunnanjohtajan viran tullessa avoimeksi, on sen täyttämiseen ryhdyttävä välittömästi. Muiden virkojen osalta voidaan harkita virkatehtävien uudelleenjärjestelyä tai lakkauttamista. (Harjula & Prättälä 2012, 404.)

Laki kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304) määrittelee miten kunnan virkoja voidaan täyttää. Ensinnäkin virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei toisin ole säädetty. Hakuaikaa tulee olla vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on saatettu tiedoksi kuntalain (64§) vaatimalla tavalla kunnan julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa myös muulla kunnan päättämällä tavalla. Viran täyttämisestä päättävä viranomainen voi tarvittaessa päättää myös hakuajan jatkamisesta, uudesta hausta tai virkasuhteen täyttämättä jättämisestä. Kunnanjohtajan virkaan voidaan suostumuksensa nojalla ottaa myös sellainen henkilö, joka ei ole hakenut sitä. (304/2003, 4–5§.) Hakumenettelyn tarkoituksena on taata, että viran hakijoiksi saadaan mahdollisimman paljon päteviä hakijoita. Mikäli hakumenettelyä laiminlyödään tai siinä tehdään oleellisia virheitä, voi se johtaa virkavaalin kumoamiseen. Myös virheellinen hakuilmoitus voi vaikuttaa vaalin laillisuuteen. (Harjula & Prättälä 2012, 405.)

Suostumuksen antaminen kunnanjohtajan tehtävään voi aiheuttaa myös ongelmallisia tilanteita erityisesti julkisen menettelyn osalta. Kun normaalissa haussa henkilö jättää hakemuksensa virkaan, ilmoitetaan hänen nimensä julkisesti haun päätyttyä. Suostumuksensa jättäneiden osalta menettely ei välttämättä ole sama, sillä suostumuksen voi jättää niin suullisesti kuin kirjallisestikin. Lähtökohtana toki on, että myös suostumusten osalta noudatettaisiin julkisuusperiaatetta heti, kun ilmoitus suostumuksesta on saapunut kuntaan. (em. 276.) Kari Prättälän mukaan suostumuksen tekee ongelmalliseksi erityisesti se, ettei sitä nykyisin sovelleta niin kuin alun perin oli tarkoitettu. Suostumusmenettelyn tarkoituksena on aina sen alkuaajoista, vuodesta 1927 lähtien, ollut mahdollistaa kunnan oma johtajakandidaatin etsintä ilman julkisia paineita. Ongelmia on seurannut siitä, kun suostujia on ilmaantunut hakuprosessiin oma-aloitteisesti, ilman kunnan erillistä pyyntöä. Suostumusmenettelyn kohdalla kannattaakin pohtia miten paljon hyviä ja huonoja puolia siinä on – mikäli negatiivista on huomattavasti enemmän kuin positiivista, on siirtyminen selkeään pelkät hakijat huomioivaan järjestelmään kannattavaa. (Ylönen 2004, 6.)

Kunnallinen virkaehtosopimuslaki (6.11.1970/669) säätelee kunnallisten virkaehtosopimusten sisältöä. Sen tarkoituksena on taata viranhaltijalle riittävät edut sekä raamittaa niitä ehtoja, joista voidaan muuten sopia virkaehtosopimuksilla. Laki sisältää muun muassa linjauksia sopimusten

muotoseikoista, osapuolista, työtaistelutoimenpiteisiin osallistumisista sekä virkaehtosopimuksen rikkomisen seuraamuksista.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (8.8.1986/609) on erityisesti rekrytointiprosessiin vahvasti liittyvä laki. Se edellyttää, ettei sukupuolen perusteella saa asettaa esimerkiksi viranhakijoita eriarvoiseen asemaan. Syrjintää ei saa ilmaista työhön ottamisen yhteydessä, eikä liioin työn tekemisen yhteydessä (7–8§). Mikäli rekrytoijat tai työnantajat rikkovat lakia, ovat he velvoitettuja maksamaan rahallisen hyvityksen loukatulle (11§). Rikoslain (19.12.1889/39) luku 40 käsittelee virkarikoksia, kuten esimerkiksi lahjusten vastaanottamista ja virkasalaisuuden rikkomista, jotka kuitenkin säätelevät enemmän virkasuhteessa toimimista kuin siihen ottamista. Huomioitavaa on myös se, että näitä virkamiehiä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitaviin henkilöihin sekä muutoin julkista valtaa käyttäviin henkilöihin.

Kuntakoulutuksen kehityspäällikkö Martti Vahermo peräänkuuluttaa kunnilta suunnitelmallista valmistelutyötä ennen kunnan- tai kaupunginjohtajan varsinaisen hakuprosessin aloittamista. Jotta kuntaan saataisiin mahdollisimman hyvä ja oikeanlainen johtaja, on kunnan analysoitava tarkasti tulevan kuntajohtajan työnkuva. Lähtökohtien kartoittamisen myötä hakuprosessi suuntautuu tarvittavaan suuntaan – ei nimittäin ole samantekevää millaiseen tilanteeseen johtaja ensitöikseen tulee, ja millaisia vaatimuksia tilanteen hoitaminen häneltä edellyttää. Tilanneanalyysiin jälkeen rekrytointiryhmä voi muodostaa päätelmiensä pohjalta haastattelurungon, jota noudatetaan haastattelutilanteessa johdonmukaisesti. Prosessissa erityisen ongelmalliseksi Vahermo kokee puoluesidonnaisuuksien painotuksen, mikä karistaa päteviä hakijoita pois jo heti haun alussa. (Ylönen 2004, 6.) Edellä viitatuin artikkelin julkaisusta on jo lähes kymmenen vuotta aikaa, mutta se on edelleen hyvin ajankohtainen. Tämänkin tutkielman aineistossa tarkastellaan, onko rekrytointiprosesseissa havaittavissa merkkejä suuntauksesta puolueettomampien johtajavalintojen maailmaan vai onko tilanne pysynyt edelleen samana.

Näin ollen yksi oleellisimmista rekrytointin onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä on etukäteen tehtävä määrittely siitä, mitä prosessilla lähdetään hakemaan. Rekrytoijien tulee pohtia tarkasti ennen prosessin aloittamista, miten he aikovat prosessin edetessä painottaa esimerkiksi ammattipätevyyttä ja poliittisia vaikutteita. Myös tutkintovaatimusten asettamisessa on harkittava perinpohjaisesti, minkä verran liikkumavaraa hakijoiden suhteen halutaan. Usein kunnan- tai kaupunginjohtajan viran ollessa avoinna, hakuilmoitukseen kirjataan vaatimukseksi soveltuva korkeakoulututkinto. Laajatulkintainen kriteeri saattaa luoda hakijakunnasta varsin kirjavan ja

toisaalta antaa myös hakijoille sellaisen kuvan, ettei vaatimuksista ole keskustelu rekrytoijien piirissä tarpeeksi. (Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet 2008, 37.)

On olemassa useita erilaisia kanavia, joissa vapaasta virasta voi ilmoittaa. Rekrytointikanavien valinnoissa on huomioitava minimivaatimukset säätelevä lainsäädäntö, mutta muuten kunnat voivat käyttää hyödykseen monipuolisesti erilaisia ilmoituskanavia. Kanavan valintaan vaikuttaa niin rekrytointiin varattu budjetti, tehtävän luonne kuin myös prosessin aikataulu. Tutkimusta kunnan- ja kaupunginjohtajien virkojen ilmoituslaajuudesta ei aiemmin ole tehty. Yksi tämän tutkimuksen selvityskohteista on myös se, millä keinoin kunnat pyrkivät saamaan juuri ne omaan kuntaansa sopivimmat henkilöt hakemaan avointa virkaan. Silloin oleelliseksi tekijäksi nousevat myös monipuoliset rekrytointikanavat ja niiden hyödyntäminen.

Niin työ- kuin virkasuhteisiinkin haetaan yleisimmin erilaisilla lehti-ilmoituksilla sanoma-, aikakausi- ja erityisammattilehdissä. Toimeksiantajan verkkosivuilla on usein myös ilmoitus vapaasta työtehtävästä. Rekrytoijilla on kuitenkin myös muita vaihtoehtoja hyödynnettävänä, kuten esimerkiksi erilliset rekrytointilehdet, verkkorekrytoinnit, cv-pankit ja työvoimatoimistot (Österberg 2009, 82–83). Oletuksenani on, että virkasuhteisiin haetaan suhteellisen suppeiden rekrytointikanavien kautta. Laajempi kanavien käyttö on todennäköisesti yleisempää perinteisten työtehtävien kohdalla. Tavallisten työsuhterekrytointien yhteydessä esimerkiksi yritys voi hyödyntää työvoimanvuokrausyrityksiä, omaa henkilöstöä, korkeakoulujen rekrytointipalveluja, rekrytointimessuja, kilpailijoiden työvoimaa sekä suorahakua (Österberg 2009, 82–83). Toki myös virantäyttöprosessissa voidaan nähdä oman henkilöstön hyödyntämistä. Erona on kuitenkin se, että esimerkiksi kunnanjohtajan viranhaussa on kuitenkin aina suoritettava myös avoin haku (kts. 11.4.2003/304). Ketään ei voida siis pysyvästi nostaa kunnanjohtajan virkaan ilman hakua – mahdollista on vain lyhytaikaisena ratkaisuna nimitetty vt. kunnanjohtaja, jonka osalta hakua ei tarvitse suorittaa. Suorahakuun voidaan taas rinnastaa viranhaussa sallittu suostumuksella hakuprosessiin mukaan otettu hakija.

Jo vuonna 2004 Kuntalehdessä arvioitiin nykyisen hakumenettelyn soveltuvuutta kunnanjohtajien virkojen täyttämiseen. Jyväskylän kaupunginjohtajaksi valitun Markku Anderssonin mukaan erilaisilla lehti-ilmoituksilla ja kunnan ilmoitustaululla olevalla ilmoituksella hakuprosessin eteenpäin vieminen on erittäin vanhentunut käytäntö, jonka tilalle erityisesti suuremmissa kunnissa ja kaupungeissa tulisi miettiä uusia virantäyttötapoja. Ilmoitustaulun ja yksityiseltä puolelta tutun head hunting -menettelyn väliltä pitäisi löytää kunnissa toimiva hakutapa, jossa myös avoimuuden ja julkisuuden periaatteita kunnioitetaan. Jyväskylän kaupunginhallituksen silloinen puheenjohtaja

Erkki Ikonen kuvaa kaupunginjohtajan hakuprosessia nykytilassaan järjettömäksi. Hänen mukaansa valinnoissa tulisi tukeutua yhä enemmän yritysmaailman oppeihin, jolloin johtajaksi voitaisiin valita pätevin eikä sopivin henkilö kuntaan. Henkilöhaun ammattilaisia tulisi myös Ikosen mukaan hyödyntää hakuprosessin aikana ja turhasta julkisuudesta luopua – kuntalaisten pitäisi luottaa valitsemiinsa päättäjiin ja heidän kykyynsä hyvien henkilövalintojen tekemiseen. Kunnallisoikeiden professorin Aimo Ryytäsen mielestä julkinen hakuprosessi on taas ehdoton hyvän hallintotavan nimissä. (Ylönen 2004, 4–6.) Tiivistettynä näyttää siis siltä, että muutostarve ja -paine hakuprosessissa ovat kovat – yhteiset ja kaikkien hyväksymät keinot vain puuttuvat.

Kunnanjohtajan valitsee lopulta kunnanvaltuusto. Yleensä suoritetaan kunnanjohtajan vaali, jossa ehdokkaat ovat kunnanhallituksen esittämiä. Kuntalaki (365/1995, 24§) säättää, että mikäli kunnanjohtajan tai pormestarin vaalissa kukaan ei saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen välillä. Tässä vaalissa eniten ääniä saanut tulee valituksi.

Lähtökohtaisesti kunnanjohtaja voidaan valita virkaan joko määräajaksi tai toistaiseksi. Toisaalta virkasuhteen pituuden osalta voidaan myös katsoa mahdollisuuksia olevan kolme: perinteinen malli, manageristinen malli sekä pormestarmalli. Perinteisessä mallissa johtaja valitaan virkaan ennalta määräämättömäksi ajanjaksoksi, manageristisessa mallissa johtaja valitaan ennalta sovituksi ajaksi ja pormestarmallissa johtaja valitaan virkaan neljän vuoden ajanjaksoksi. Manageristisessa mallissa määräaika on usein viidestä seitsemään vuoteen ja pormestarmallissa kunnanjohtaja toimii samalla myös hallituksen puheenjohtajana. (Sandberg 1998, 116.) Suomessa on yleisesti käytetty perinteistä ja manageristista mallia (em. 116), pormestarmalli on käytössä vain kahdella paikkakunnalla – Tampereella ja Pirkkalassa (kts. esim. Mäkinen & Vartiainen 2013). Hakuilmoituksessa ilmoitetaan tyypillisesti millainen virkasuhde on kyseessä ja sisältyykö siihen esimerkiksi koeaika. Laki kunnallisesta viranhaltijasta määrittelee, että koeaika voi olla enintään kuuden kuukauden mittainen (8§, 304/2003). 1990-luvun laman jälkeen Suomessa on ollut havaittavissa trendi, jossa yhä useammin virat on täytetty ennalta määräämättömäksi ajaksi, eli virkasuhteeseen otetaan toistaiseksi voimassa olevalla sopimuksella (Ryytänen 2001, 16). Mikäli kunta valitsee kunnanjohtajan määräajaksi, on määräajan pituus kunnan oman harkinnan varassa. Määräaikaisuuteen vaikuttaa usein kunnan johtajatarpeen tilanne – usein määräaikaisuudella pyritään tehostamaan johtajan tulostavuuksia. Suositeltavaa kuitenkin on, että kunnanjohtaja valittaisiin virkaan valtuuston toimikautta pidemmäksi ajaksi. Hakuvaiheessa viran pituudella saattaa olla suurikin merkitys viran hakijoihin ja hakijoiden palkkavaatimukseen, sillä esimerkiksi palvelussuhteen epävarmuus voi karkottaa osan hakijoista. (Harjula & Prättälä 2012, 274–275.)

Vuosina 1995–2000 valituista kuntajohtajista noin 55 prosenttia valittiin virkaan toistaiseksi ja 39 prosenttia määräaikaiseksi. Lopuissa kunnanjohtajan virkaa hoiti viransijainen (Valanta 2000, 57).

5.3. Kuka voidaan valita kunnanjohtajan virkaan?

Virkaan, ja näin ollen myös kunnanjohtajaksi, voidaan valita vain sellainen henkilö, joka täyttää asetetut kelpoisuusvaatimukset. Perustuslaissa (11.6.1999/731, 125§) on määriteltä yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin – taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Taito määritellään lähinnä tarvittavalla koulutuksella ja työkokemuksella. Kyky viittaa henkilön työssä suotuisiin ominaisuuksiin, kuten esimerkiksi luontaiseen lahjakkuuteen ja aloitteellisuuteen. Koettu kansalaiskunto sisältää yleisessä kansalaistoiminnassa viranhoidon kannalta merkitykselliset ansiot sekä nuhteettoman käytöksen. (Harjula & Prättälä 2012, 406–407.) Usein kunnanjohtajan tarkemmista pätevyys- ja muista vaatimuksista on päätetty kunnan johtosäännöissä. Yleisenä käytäntönä tuntuu olevan, että valitulta vaaditaan ainakin virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto sekä riittävä perehtyneisyys kunnallishallintoon.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta säättää, ettei virkasuhteeseen voida ottaa alle 18-vuotiasta. Lisäksi virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus. Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan poiketa määräaikaisten virkasuhteiden osalta, mikäli niin on erikseen säädetty tai yksittäistapauksessa kunta päättää niin toimia. (11.4.2003/304, 6§.)

Vuonna 1987 julkaistussa Kaupunginjohtaja -teoksessa Olavi Haimi esittelee vuosina 1981–82 tehdyn kyselytutkimuksen tuloksia kaupunginjohtajien valinnoista. Silloin valtaosa valituista kaupunginjohtajista tuli virkaan jostakin toisesta kunnan virasta. Kaupunginjohtajien keski-ikä oli tuolloin 49 vuotta ja virkaanastumisikä 40 vuotta. Koulutustausta osoittautui tutkimuksissa hyvin hajanaiseksi – useat silloiset kaupunginjohtajat oli valittu vanhan kunnallislain aikana, jolloin esimerkiksi korkeakoulututkinto ei ollut ehdottomana vaatimuksena. Kuitenkin noin 80 prosentilla kaupunginjohtajista oli akateeminen koulutus. Valtaosa kaupunginjohtajien viroista oli täytetty poliittisin perustein. (Haimi 1987, 50–63.) Hieman uudempi tutkimus sijoittuu vuoteen 2000, jolloin toteutettiin Kuntaliiton johtajuuskysely. Kyselyn mukaan vuonna 2000 kuntajohtajat olivat keskimäärin viisikymmenvuotiaita, mutta keski-ikä vaihteli kunnan koon mukaan – keski-ikä oli sitä korkeampi, mitä suurempia kuntia tarkasteltiin. Ikäjakauman vaihtelua selitetään kahdella tavalla: kunnan johtamisen yleisellä epähoukuttelevuudella sekä kokeneiden kuntajohtajien

halukkuudella johtaa vain suuria kuntia, jolloin nuorille ja vielä kokemattomille johtajille avautuu paikkoja pienten kuntien johdossa. Kuntajohtajien koulutustaustaa tarkastellessa voidaan huomata, että 95 prosentilla oli vuonna 2000 ylempi tai alempi korkeakoulututkinto. (Valanta 2000, 49–51.) Jaana Leinonen (2012, 68) kiteyttää hyvin väitöskirjassaan: ”Tyypillinen kunnanjohtaja tänä päivänä on vakituksessa virassa työskentelevä reilu 50-vuotias mies, jolla on takanaan ylempi korkeakoulututkinto valtiotieteen, hallintotieteen, yhteiskuntatieteen, filosofian, taloustieteen tai tekniikan alalta.”

5.4. Rekrytointiongelmat

Yksi tämän tutkielman tehtävistä on tarkastella sitä, onko kunnanjohtajan viran kohdalla havaittavissa rekrytointiongelman piirteitä. Yleisesti rekrytointiongelmallä tarkoitetaan työvoiman saatavuuden ja tarjonnan kohtaamattomuutta. Ongelma koskee usein tiettyjä ammattiryhmiä, jolloin varsinaisen työvoimapulan sijaan kyse on siitä, ettei työvoiman kysyntä ja tarjonta kohtaa. Työvoimaa on siis saatavilla, mutta se on jostain syystä sopimatonta avoimna oleviin työtehtäviin. Kyseessä on julkisuudessaakin esillä ollut työnantajien näkökulma siitä, miten pätevää työvoimaa on nykyään vaikea löytää. (Sinko & Vihriälä 2007, 13–21.)

Rekrytointiongelmiä voidaan nähdä useita eri syitä, joista osa liittyy haettavaan työpaikkaan ja osa hakijoihin. Yksi ongelmia aiheuttava tekijä on työnantajan passiivisuus rekrytoinnissa. Myös rekrytointikäytännöt voivat vaihdella eri paikoissa – sellaisissa työympäristöissä, joissa vapaita paikkoja on usein tarjolla, rekrytointikäytännöt ovat yleensä paljon kehittyneempiä ja ammattitaitoisempia kuin sellaisissa paikoissa, joissa vapaita työtehtäviä on harvoin tarjolla. Tässä on yksi selitys sille, miksi osa työnantajista saa helpommin työvoimaa kuin toiset. Työnantajat eivät kuitenkaan aina osaa katsoa asiaa objektiivisesti, vaan he saattavat kääntää omien rekrytointikäytäntöjensä heikkouden työnhakijoihin liittyviksi syiksi. (Pitkänen ym. 2009, 297 ja 300.) Rekrytointi on hyvin merkittävä osa yrityksen ja yhteisön toimintaa. Rekrytointien vaikutuksia voi olla haastava huomata lyhyessä ajassa, mutta pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna rekrytoinnin avulla yritys voi joko heikentää tai vahvistaa kilpailukykyisyyttään. Epäonnistuneita rekrytointeja voi välttää vain suunnittelemalla ja toteuttamalla rekrytointiprosessit huolellisesti, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että prosessiin täytyy panostaa riittävästi niin ajallisia kuin taloudellisiakin resursseja. Yksittäisen rekrytointitapahtuman tulee sisältää kaikki projektin tunnuspiirteet: suunnittelun, aloituksen, toteutuksen, päätöksenteon ja seurannan vaiheet. Silloin

voidaan puhua kokonaisvaltaisesta rekrytointiprosessista, jonka eri vaiheiden suunnittelulla on oleellista merkitystä prosessin onnistumiselle. (Österberg 2009, 79–80.)

Vapaan työpaikan tai viran hakuilmoitukseen on syytä myös panostaa. Ilmoituksen tavoitteena tulee olla mahdollisimman hyvin sellaisten henkilöiden huomion kiinnittäminen, jotka rekrytoijan mielestä soveltuvat parhaiten vapaana olevaan virkaan tai työpaikkaan. Ilmoituksen tulee siis tavoittaa mahdollisimman hyvin koulutukseltaan, yleiseltä osaamiseltaan, työkokemukseltaan ja persoonaltaan sopivimmat henkilöt juuri tähän työympäristöön. (Österberg 2009, 82.) Työpaikkailmoituksen laadulla on suoraan merkitystä työpaikan kiinnostavuuteen ja työpaikkaan hakeutumiselle. Rekrytoijien on oleellista panostaa erityisesti hakemuksen informatiivisuuteen, jolloin yksi tärkeimmistä asioista on tietää, millaisia ominaisuuksia uudelta työntekijältä edellytetään. (Pitkänen ym. 2009, 298–299.)

Tarpeeksi laajalla ilmoituskanavien käytöllä voidaan vahvistaa avoimen viran näkyvyyttä, jolloin myös viran kiinnostavuus kasvaa. Nykyään pelkkien ilmoitusten tekemisen, ja laittamisen esimerkiksi lehteen, lisäksi rekrytoijat ovat muuttuneet aktiivisimmiksi suorahakua hyödyntäviksi tahoiksi. Enää ei siis vain odoteta, että potentiaalisia hakijoita hakee virkaan. Sen eteen ollaan myös valmiita tekemään töitä, että juuri oikeat ja halutut henkilöt lähtevät hakuprosessiin mukaan. Suora yhteydenotto lupaavilta vaikuttaviin henkilöihin ei ole enää mitenkään harvinaista. (Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet 2008, 37.) Myös internetin hyödyntäminen, muiden aktiivitoimien lisäksi, tehostaa työvoiman saatavuuden ja tarpeen kohtaavuutta (Sinko & Vihriälä 2007, 23). Rekrytointikanavien käyttö riippuu kuitenkin paljon toimialasta. Esimerkiksi kuljetusalalla ollaan hyvin tietoisia siitä, ettei pelkkä työpaikkailmoitus riitä pätevän työvoiman saamiseksi. Kuitenkin vastaavasti rakennusosalalla koetaan myös pelkillä ilmoituksilla saavutettavan kohtuullisesti hyviä hakijoita. (Pitkänen ym. 2009, 297.)

Rekrytointiongelmien taustalla voi olla myös työnhakijoihin liittyviä tekijöitä. Hakijoihin vaikuttavat mielikuvat toimialasta, työnantajasta, työorganisaatiosta sekä työnsisällöstä. Ongelmia voi ilmaantua erityisesti silloin, kun työnhakijoiden odotukset työnkuvaa kohtaan ovat hyvin vaativia, ja joskus jopa epärealistisia. Työhön ei haluta esimerkiksi sisältyvän lainkaan omaan mielenkiintoon sopimattomia piirteitä, ja työn pitää olla mahdollisimman hyvin omaan elämäntilanteeseen sopiva. Samalla kuitenkin työhön ei haluta sitoutua liian pitkäksi aikaa. Kokonaisuudessaan työhön ja työntekoon liittyvä arvomaailma on siis tänä päivänä hyvin erilainen, kuin mihin aiemmin on totuttu. Siksi myös rekrytointien osalta työnantajien tulee kiinnittää entistä

enemmän huomiota siihen, miten muutokset vaikuttavat koko rekrytointiprosessiin jo työhönottovaiheessa. (Pitkänen ym. 2009, 320 ja 325.)

Yritysten kohdalla on tutkimuksin todettu, että yleisin yksittäinen syy rekrytointiongelmien taustalla on hakijoiden puutteellinen työkokemus. Myös puutteet koulutuksessa ja erityisosaamisessa aiheuttavat kohtaavuusongelmia. Viime aikoina myös palkkaukseen liittyvät näkemyserot ovat yleistyneet rekrytointiongelmia aiheuttavana vaikuttimena. (Sinko & Vihriälä 2007, 51.) Kuntapuolella mahdollisten ongelmien taustoja ei ole tutkittu. Kuitenkin on selvää, että palkkatason tulee olla riittävän hyvä, jotta kunnan- ja kaupunginjohtajan työ nähtäisiin houkuttelevana. Alhainen palkkataso antaa huonon lähtökohdan rekrytoinnille ja saattaa aiheuttaa ongelmia potentiaalisten hakijoiden saamisessa. Erityisesti Paras -hankkeen jälkitunnelmissa ja pitkäaikaisten kunnan- ja kaupunginjohtajien eläköityessä kilpailu pätevistä kuntajohtajista muuttuu hyvin kiivaaksi. Silloin kunnan poliittisilla päättäjillä on kaikki mahdollisuuksien kortit käsissään palkkatason muodostaman mielikuvan suhteen. Luottamushenkilöillä tulee olla uskallusta ja halua asettaa kuntajohtajan palkka modernille ja kannustavalle tasolle, jolle se työtehtävien vaativuuden ja määrän takia kuuluu. (Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet 2008, 38.)

6. Kunnanjohtajan virka – hakijamäärien trendit ja suuntaukset

Tämän tutkielman aiheen suurin innoittaja on ollut Kuntaliitossa tehty selvitys kunnanjohtajien virkojen houkuttelevuudesta (Piipponen 2012). Selvityksessä perehdyttiin siihen, miten kunnanjohtajien virkojen hakijamäärät ovat kehittyneet Manner-Suomessa vuosina 1996–2011 ja miten yleistä hakuajkojen jatkaaminen kunnissa on. Piipponen selvitys taas pohjautui vuonna 2009 julkaistuun tilastolliseen selvitykseen kunnanjohtajien hakumenettelystä 1996–2008 (Jäntti 2009). Uusimman selvityksen taustalla on vaikuttanut oletus siitä, että kiinnostavuus kunnanjohtajan virkaa kohtaan on laskenut 2000-luvulla. Seuraaviin alalukuihin on koottu selvitysten tuloksia. Niissä luodaan katsaus koko Manner-Suomen tilanteeseen kunnanjohtajien virkojen osalta – tarkoituksena on lisätä ymmärryspohjaamme aiheesta ennen varsinaiseen empiiriseen tutkimusosioon siirtymistä.

6.1. Hakijamäärät

Selvitysten perusteella avoin kunnanjohtajan virka sai vuosina 1996–2000 hakijoita keskimäärin yhdeksäntoista, kun 2000-luvulla hakijoita oli keskimäärin yhtä virkaa kohden vain yksitoista. Hakijamäärät muodostuivat viranhaun ensimmäiselle kierrokselle hakemuksensa jättäneistä hakijoista sekä virkaan suostumuksensa antaneista henkilöistä.

Selvitys perustuu Kuntalehdessä julkaistuihin viranhakuilmoituksiin, mikä ei kata kaikkia viranhakujia. Katveeseen jää arviolta noin puolet hakutapauksista. Tämä on yksi mielenkiintoinen puoli myös tämän tutkielman empiiristä osiota ajatellen – miksi osa kunnista jättää pois yhden potentiaalisimmista rekrytointikanavista? Haluavatko kunnat kenties profiloitua enemmän yritysmaiseksi ja hakea kunnanjohtajakseen osaaajaa muilta aloilta? Mikäli oletuksena on, että erityisesti kunta-alalla jo työskentelevät henkilöt seuraavat Kuntalehteä. Vai onko tälle olemassa jokin muu luontainen selitys?

6.2. Vaikuttaako kunnan sijainti tai koko hakijamäärään?

Selvitykset osoittivat, että hakijamäärissä on eroja maakuntien välillä. Esimerkiksi Varsinais-Suomen, Etelä-Karjalan, Kainuun, Pohjois-Savon, Pirkanmaan ja Uudenmaan kunnissa hakijoita virkaa kohden oli keskimääräistä enemmän tarkasteluajanjaksolla 1996–2011. Tuloksiin vaikutti kuitenkin oleellisesti avoinna olleiden virkojen määrä – mikäli alueella oli vain keskuskaupungin johtajanvirka avoinna, ja siihen tuli paljon hakemuksia, niin silloin maakunnan keskiarvo jäi korkeaksi. Jos taas virkoja oli useita avoinna eri puolilla maakuntaa, keskiarvo jäi todennäköisesti alhaisemmaksi hakijamäärien suuremman vaihtelun vuoksi.

Kuntakoolla ei ollut kovin suurta vaikutusta virkojen hakijamääriin. Kuusiportaista kokoluokitusta käyttämällä hakijamäärien keskiarvot olivat kaikissa luokissa kahdestatoista neljääntoista hakijaan virkaa kohden. Mielenkiintoinen yksityiskohta löytyi kuitenkin, kun kunnat luokiteltiin kahteen luokkaan – yli ja alle 10 000 asukkaan kuntiin. Vuodesta 1996 vuoteen 2005 asti alle 10 000 asukkaan kuntiin on ollut keskimääräisesti enemmän tai vähintään saman verran hakijoita kuin yli 10 000 asukkaan kuntiin, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta (vuosi 2001). Vuodesta 2006 lähtien hakijoita on taas ollut enemmän yli 10 000 asukkaan kuntiin. Selvityksessä pohdittiin olisiko kunta- ja palvelurakenneuudistuksilla ollut vaikutusta muutokseen. Voisiko olla niin, että isompiin kuntiin haettiin herkemmin, kun uskottiin niiden tulevaisuuden olevan vakaammalla pohjalla kuin pienempien kuntien? Vaikka Kuntajakolaki (1698/2009) takaa yhdistymistilanteessa kunnanjohtajalle vähintään vastaavan soveltuvan viran tai työsuhteen (30§), ei pienen ja epävakaa kunnan johtamista silti nähdä niin houkuttelevana ja tulevaisuuden kannalta järkevänä ratkaisuna kuin isomman kunnan. Tilastotietoihin vaikuttaa kuitenkin myös avoinna olleiden virkojen lukumäärä – Suomessa on paljon pieniä kuntia, jolloin kunnanjohtajan paikkoja on auki enemmän pienemmissä kunnissa kuin isoissa.

Kuntaliiton selvityksissä tarkasteltiin myös sitä, miten usein kunnanjohtajan viran hakuaikaa jatkettiin, jotta virkaan saataisiin tarpeeksi päteviä hakijoita. Selvitysten mukaan yleensä viranhaussa riitti yksi kierros, mutta mikäli tarvetta jatkohauille oli, voitiin hakuaikaa joutua pidentämään useampaan kertaan. Vuosiin 1996–2011 sijoittuneen tarkastelun aikana kunnanjohtajan virka oli avoinna Kuntalehden ilmoituksista laskettuna 445 kertaa. Keskimäärin vuodessa virkoja oli avoinna 28, vaihteluvälin ollessa 39 virasta 18 virkaan. Tarkasteluajanjaksolla hakuaikaa jouduttiin pidentämään 110 haun yhteydessä, eli noin joka neljäs viranhaku tarvitsi useamman kuin yhden hakukierroksen. Maakunnittaisen tarkastelun yhteydessä havaittiin, että

myös hakuaikojen jatkamisella oli hieman alueellisia eroja. Useimmiten hakuaikaa jouduttiin jatkamaan Keski-Pohjanmaan kunnissa – siellä kaksi kolmesta avoimesta virasta vaati useamman kuin yhden hakukierroksen. Myös Etelä- ja Pohjois-Savossa sekä Lapissa kolmanneksessa viranhauista hakuaikaa jatkettiin. Toista ääripäätä edustivat taas muun muassa Päijät-Hämeen ja Pohjanmaan kunnat, joissa vain alle kymmenen prosenttia viranhauista päätyi toiselle tai useammalle kierrokselle.

Selvityksessä havaittiin, että hakijamäärällä ei kuitenkaan ole suoranaista merkitystä hakuajan jatkamiseen. Vaikka hakijoita oli vähän, se ei välttämättä merkinnyt hakuajan pidentämistä. Toisaalta taas suuri hakijajoukkokkaan ei taannut haun onnistumista heti ensimmäisellä hakukierroksella. Hakukierrosten määrään voi kuitenkin vaikuttaa se, kuinka pitkä hakuaika virkaan alun perin oli. Hakuaikojen kunnittaisia pituuksia ei ole tutkittu, joten on vaikea arvioida, miten paljon vaihtelevuutta niissä kuntien välillä on. Aihe on kuitenkin erittäin mielenkiintoinen, ja edellyttäisi laajempaa tutkimusta. Tämän tutkielman kohdalla aineistossa on sivuttu aihetta, mutta aineiston rajallisuuden takia ei perustavanlaatuisia johtopäätöksiä aiheesta voi tämän tutkielman raameissa tehdä.

Asukasluvulla sen sijaan voitiin nähdä yhteys hakuajan jatkamisen yleisyyteen. Selvityksen mukaan, mikäli kunnassa oli yli 20 000 asukasta, jouduttiin johtajan viranhakua jatkamaan vain joka kymmenennessä hakutapauksessa. Pienemmissä kunnissa hakuajan jatkaminen vaihteli 22 prosentista 35 prosenttiin kaikista hauista. Eniten hakuaikoja jatkettiin niissä kunnissa, joissa asukkaita oli 3000–5000. Myös hieman yllättävä hakuajan jatkamiseen vaikuttava tekijä oli meneillään olevan valtuustokauden vuosi. Mikäli kunnanjohtajan virka oli avoinna toisena tai kolmantena valtuustokauden vuotena, hakuaikaa jatkettiin todennäköisemmin verrattuna kauden ensimmäiseen tai viimeiseen vuoteen.

7. Kunnanhallitusten puheenjohtajien arvioinnit rekrytointiprosesseista

7.1. Aineistonkeruumenetelmät ja valintaperusteet

Tämän tutkielman aineisto on kerätty haastattelemalla kunnanhallitusten puheenjohtajia sellaisista kunnista, joissa on ollut kunnanjohtajan virka avoinna viime vuosien aikana. Tavoitteena on ollut tavoittaa mahdollisimman tuoreita rekrytointitapauksia, jotta aiheesta saataisiin mahdollisimman todenmukainen kuva. Mikäli tapahtumat, joihin haastattelut liittyvät, olisivat tapahtuneet jo kauan aikaa sitten, saattaisivat muistikuvat rekrytoinnin kulusta ja silloisista tuntemuksista jäädä epävarmemmiksi kuin uudemmissa tapauksissa.

Lopullisesti tutkittava joukko on määräytynyt kvalitatiivisessa tutkimuksessa tyypillisellä harkinnanvaraisen näytteen periaatteella. Se kuvaa parhaiten laadullisen tutkimuksen tarvetta saada aiheesta selville syvällistä tietoa sekä uusia näkökulmia. Näiden tavoitteiden takia haastatteluissa ei voida käyttää tilastollisista menetelmistä tuttua otantaa, sillä vain oikeita henkilöitä haastattelemalla voidaan saada kerätyksi sellaista tietoa, joka on merkityksellistä tutkimuskysymyksen kannalta. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 58–59.) Tämän tutkimuksen aineisto on kerätty haastattelemalla kahdeksaa kunnanhallituksen puheenjohtajaa, jotka edustavat vastauksillaan kunnanjohtajan rekrytoinnista vastannutta työryhmää. Valinnat toteutettiin niin, että haastatteluaineistoa saatiin kerättyä mahdollisimman heterogeenisestä kuntajoukosta – huomioiden kuitenkin tutkielman valmistumiseen liittyvät aikataululliset resurssit.

Aineistonkeruumenetelmänä on käytetty puolistrukturoitua haastattelua, teemahaastattelua. Teemahaastattelun runko sisältää peruslinjaukset, joiden mukaan haastattelija etenee haastattelutilanteessa. Tarkoituksena on varmistaa haastattelun kohdistuvan juuri niihin asioihin, joita tutkija on kiinnostunut selvittämään, mutta toisaalta myös antaa haastateltavalle tarvittaessa tilaa liikkua vastauksissaan. Niin sanottua joustavuuden periaatetta on siis noudatettu tämän aineiston keräämisen kohdalla. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 102–103.)

7.2. Aineisto

Tutkielman aineisto koostuu kahdeksasta kunnanjohtajan rekrytointiprosessista ja informantteina toimivat kahdeksan kunnan- tai kaupunginhallituksen puheenjohtajaa. Nämä kohdekunnat edustavat seitsemää eri maakuntaa ympäri Suomea, ja kuntien asukasluvut vaihtelevat noin 2000 asukkaan kunnasta yli 200 000 asukkaan kaupunkiin. Kokonaisuudessaan kolme kahdeksasta kohdekunnasta käytti itsestään nimitystä kunta ja loput viisi kaupunki. Aineisto on pyritty keräämään mahdollisimman monipuolisesti erilaisista kunnista, kuitenkin huomioiden aikataululliset resurssit sekä rekrytointitapausten uutuudet. Kohdekuntien rekrytointiprosessit ajoittuvat vuosille 2011 ja 2012. Haastattelut toteutettiin 28.2. – 3.4.2013 välisenä aikana kunkin haastateltavan kanssa sovituissa paikoissa. Jokainen haastateltava haastateltiin anonymisti ja erikseen, eikä ryhmähaastattelun mahdollisuutta hyödynnetty. Haastattelut nauhoitettiin, jonka jälkeen ne on kirjoitettu auki aineiston analyysin helpottamiseksi. Nauhoittamisen ja litteroinnin avulla aineistosta voi helpommin havaita tärkeitä yksityiskohtia (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 15–16).

Jokainen haastattelu kesti noin neljästäkymmenestä minuutista puoleentoista tuntiin. Haastateltaville lähetettiin ennen haastattelua tämän tutkimuksen tutkimussuunnitelma, johon he halutessaan pääsivät tutustumaan. Kuitenkin vain muutama haastateltavista oli tutustunut suunnitelmaan etukäteen. Tutkimuksen kannalta tällä ei ole kuitenkaan lainkaan negatiivisia vaikutuksia, vaan ehkä jopa päinvastoin. Näin vastaukset olivat ainakin hyvin totuudenmukaisia ja avoimia ennalta opeteltujen vastausten sijaan. Kohdekunnista kuusi haki uutta kunnan- tai kaupunginjohtajaa entisen johtajan eläkkeelle siirtymisen seurauksena ja kaksi muusta syystä tapahtuneen irtisanoutumisen takia. Kohdekuntien avoimeen johtajavirkaan hakeneiden määrä vaihteli paikkakunnittain aina seitsemästä kahteenkymmeneen hakijaan.

Seuraavissa neljässä alaluvussa esitellään aineistosta esiin nousseita asioita. Alaluvut jakautuvat seuraaviin osiin: 1. mitä kunnanjohtajalta odotetaan, 2. millaisia resursseja hakuun on käytetty sekä 3. miten hyvin hakijat lopulta vastasivat kunnan tavoittelemiin ominaisuuksiin. Lopuksi aineistosta on tehty yhteenveto.

7.2.1. Mitä kunnanjohtajalta odotetaan?

Aineiston ensimmäinen osa käsittelee niitä lähtökohtia, joista kohdekuntien hakuprosesseja aikoinaan lähdettiin viemään eteenpäin. Osiossa tarkastellaan yleisemmin kunnanjohtajan roolia kohdekunnissa, sekä niitä ominaisuuksia, joita juuri kyseisissä kunnissa kunnan- tai kaupunginjohtajalta toivotaan. Osiossa kiinnitetään myös huomiota siihen, ketkä olivat laatineet asetetut vaatimukset sekä siihen, millaisia tavoitteita hakuun etukäteen kohdistettiin.

”Se on oikeestaan niin sanottu sekatyömies taikka sekatyönainen, että se on se, jolla on kaikki langat käsissään käytännössä.” - H2

Kunnan- ja kaupunginjohtajan rooli nähtiin kaikissa kohdekunnissa hyvin keskeisenä. Oleellisimpina asioina, joihin tulevan johtajan tulee työssään paneutua, nousi haastatteluissa esiin elinkeinoelämään ja kunnallistalouteen vaikuttaminen. Kahdeksasta haastattelusta neljässä kunnanjohtajalla nähtiin olevan vahva ja ensisijainen rooli sekä elinkeinoelämän että kunnallistalouden puolella toimijana. Kolmessa haastattelussa painotettiin erityisesti kunnanjohtajan roolia elinkeinoelämään liittyvissä asioissa ja yhdessä painotettiin johtajan roolia kuntatalouden saralla. Kunnanjohtajan rooliin nähtiin kuuluvan myös vahvasti yhteisönjohtajuus hyvillä yhteistyötaidoilla, jotka mainittiin neljässä haastattelussa. Yksittäisissä haastatteluissa kunnanjohtajan rooliin nähtiin kuuluvan myös kunnan auktoriteettina toimiminen, uudenlaisen ajattelutavan tuominen kuntaan, kunnan strategisesta johtajuudesta vastaaminen sekä oma-aloitteellisuuden lisääminen. Neljässä haastattelussa nousi myös esiin se, miten asioita peilataan entiseen kunnanjohtajaan uuden johtajan valinnan yhteydessä, joko hyvässä tai hieman huonommassa valossa. Neljä haastateltavaa näki omaan kuntaansa sopivimmalla kunnanjohtajalla olevan myös vankkaa kokemusta kunta-alalla toimimisesta ja neljä haastateltavaa kaipasi tulevalta johtajalta laajaa johtamiskokemusta.

”Eli kyllä sen niin sanotusti hyvä tyyppi on oltava, mistä nykyään puhutaan.” - H1

Tarkemmista vaatimuksista ja ominaisuuksista uudelle kunnanjohtajalle kysyttäessä monet haasteltavista viittasivat jo aiemmin kertomiinsa seikkoihin muun muassa johtamiskokemuksesta ja yhteistyötaidoista. Vaikka itse viittasin kysymyksessäni teorian puolella hyödyntämäni kunnanjohtajan pätevyysprofiiliin, ei haastateltavista kovinkaan moni kyennyt kertomaan, mitä näistä profiilin ominaisuuksista oli erityisesti painotettu. Viidessä haastattelussa kerrottiin, että se on nimenomaan se kokonaisuus, mikä ratkaisee, eikä erityisiä painotuksia voi tehdä. Kolmessa

haastattelussa nostettiin kuitenkin ihmissuhdetaidot yhdeksi oleelliseksi ominaisuudeksi, jotka kunnanjohtajalla tulee olla hallussaan. Yhtälailla kolmessa haastattelussa painotettiin myös johtajan henkilöominaisuuksia, jotka ilmenivät esimerkiksi ensikohtaamisessa. Yhdessä näistä haastatteluista kuvailtiin, että haetaan tavallista ihmistä, jonka kanssa tulee hyvin toimeen. Kolmessa haastattelussa mainittiin myös tietyn koulutustason olleen vaatimuksena. Muita yksittäisissä haastatteluissa esiin nousseita ominaisuuksia tai vaatimuksia olivat riittävä kielitaito, aktiivinen kehittämisote kunnan toiminnassa sekä alueen aiempi tuntemus.

”Kaikessa tämmösessä pitää lähteä avoimin mielin kuitenkin liikkeelle, et ei meillä niinkö ollu mitään sellasta ketä ei niinkö haluttas.” - H6

Kun avoimeen kunnan- tai kaupunginjohtajan virkaan lähdetään rekrytoimaan uutta henkilöä, on yksinkertaista listata ominaisuuksia, joita valitulla henkilöllä tulisi olla. Todellisuudessa kuitenkin sellaisen ihmisen, joka täyttää kaikki laaditut kriteerit, löytäminen on hyvin vaikeaa. Tällöin voisi olla hyödyllistä miettiä asian käänteistä puolta, ja pohtia millaisia ominaisuuksia uudessa johtajassa ei tulla hyväksymään. Näin ollen halusin kysyä tästä myös haastateltavilta. Vastausten kirjo kysymykseen oli hyvin laaja. Kolmessa haastattelussa myönnettiin, ettei mitään negatiivisia ominaisuuksia oltu mietitty, vaan prosessia oli lähdetty viemään eteenpäin avoimin mielin positiivisella otteella. Kahdessa haastattelussa nostettiin esiin se, että sellaista ei hyväksyttäisi, että johtajakandidaatti ei täyttäisi mitään aiemmin mainituista tavoitelluista ominaisuuksista. Käytännössä siis ne ominaisuudet, jotka kunnanjohtajassa pitäisi olla, ovat käänteisenä ne, joita johtajalla ei saa olla. Muita yksittäisissä haastatteluissa mainittuja ei-toivottuja piirteitä olivat pitkät selittämättömät aukot työhistoriassa, henkinen tasapainottomuus, sitoutumattomuus paikkakunnalle, soveltuvuustestien huono tulos, tieto hakijan yhteistyökyvyttömyydestä sekä yhdistymisorientoituneisuus. Yhdessä haastattelussa esiin nousi myös yllättävän rehellinen maininta siitä, että heillä oli pieni ajatus siitä, että uudeksi kaupunginjohtajaksi valittaisiin mielellään mies.

Kriteereiden ja vaatimusten miettiminen oli kaikissa kohdekunnissa toteutettu pohjimmiltaan hyvin saman ryhmän kesken, joko kunnanhallituksen, kunnan puheenjohtajiston tai molempien toimesta. Kuudessa haastattelussa korostettiin kunnanhallituksen painoarvoa joko heti valmisteluvaiheessa tai sitten prosessin myöhemmässä vaiheessa, esimerkiksi haastatteluissa. Neljässä haastattelussa mainittiin taas puheenjohtajiston rooli yhtenä oleellisempana prosessia eteenpäin vievänä tahona. Puheenjohtajistolla tarkoitettiin hallituksen ja valtuuston puheenjohtajia sekä varapuheenjohtajia. Haastatteluissa selvisi myös, että näiden perusröyhmiin lisäksi kolmessa prosessissa oli valmisteluvaiheessa hyödynnetty väistyvän kunnanjohtajan asiantuntemusta ja yhdessä

henkilöstöjohtajan tietotaitoa. Kolmessa haastattelussa korostettiin myös kunnanhallituksen puheenjohtajan, eli haastateltavan itsensä, suurta roolia niin valmistelussa kuin koko prosessin läpiviemisessä. Yksittäisissä haastatteluissa esiin nousseita asioita olivat myös valtuuston rooli kelpoisuusvaatimusten määrittelijänä, kaikkien poliittisten ryhmien edustajien mukaan ottaminen prosessiin sekä konsultin hyödyntäminen heti prosessin alkuvaiheessa.

”Mutta tuota niin hakijamääriin ei kyllä ollut sillä lailla. Että kyllähän me nyt se tiedetään, että nykyisessä tilanteessa sellaset kunnanjohtajat tai kaupunginjohtajat, jotka ovat niin sanotussa pysyvässä paikassa, eivät lähe vaihtamaan paikkaa.” - H5

Lähtökohtaisia tavoitteita hakuprosessiin oli kohdekunnissa asetettu lähinnä vain aikataulullisiin asioihin liittyen. Kolmessa haastattelussa painotettiin ajoissa liikkeelle lähtöä, jonka mahdollisti erityisesti entisen kunnanjohtajan siirtyminen eläkkeelle. Silloin hakuprosessi voitiin aloittaa suunnitellusti jo hyvissä ajoin, kun tarkka eläkkeelle jäämispäivämäärä saattoi olla tiedossa jo esimerkiksi vuotta aikaisemmin. Näistä haastatteluista kahdessa ja vielä erikseen yhdessä painotettiin myös sitä, että uuden johtajan valitsee istuva valtuusto, eikä asiaa jätetä kunnallisvaalien jälkeiselle uudelle valtuustolle. Kahdessa haastattelussa myös nostettiin esille pitkä aikataulutus sen takia, että heillä oli tavoitteena saada uusi johtaja toimintaan mukaan jo päällekkäin entisen kunnanjohtajan kanssa. Yksittäisissä haastatteluissa mainittiin, että prosessi pyrittiin viemään läpi mahdollisimman nopeasti, kuitenkin antaen samalla valtuustoryhmille riittävästi aikaa hakijoiden haastattelulle. Myös kesälomat vaikuttivat aikatauluihin kahdessa kohdekunnista – toisessa päätös haluttiin tehdä ennen lomalle lähtöä ja toisessa loma haluttiin käyttää miettimiseen. Hakijamäärien suhteen kunnissa oli vain lähinnä toiveita varsinaisten tavoitteiden sijaan. Kahdessa haastattelussa mainittiin toiveeksi hakuprosessin saavuttavan mahdollisimman paljon hakijoita, yhdessä mahdollisimman hyviä hakijoita. Yhdessä haastattelussa kerrottiin myös, ettei suuria odotuksia ollut ja yhdessä arvioitiin, että noin kymmenkuntaan hakijoita oltaisiin tyytyväisiä.

”Et siitä alkaen kaikki virat on ollut sitten vapaita kenen tahansa hakea, siinä ei ole puoluetusta ollut rasitteena, mutta se ei ole myöskään ollut edellytys.” - H4

Puoluekannan merkityksestä kunnan- tai kaupunginjohtajan virkaan valittaessa puolessa haastatteluista oltiin sitä mieltä, ettei asialla ole mitään merkitystä valintaan. Kuitenkin näistäkin tapauksista yhdessä myönnettiin se, että aikaisemmin viime vuosituhanella puoluekirjan väriä oli painotettu, mutta nyt tilanne on toinen. Toisessa mainittiin myös, että vaikkei päätöstä oltu tehty poliittisin perustein, niin lehdistö ja muutamat erimieliset valtuutetut olivat kuitenkin valinnan jälkeen spekuloineet puoluekannan vaikutuksia. Kolmessa haastattelussa myönnettiin, että hakijan

poliittisella kannalla on hieman merkitystä valintaan. Perusteluna toimi muun muassa kunnanjohtajan tekemä vahva yhteistyö poliittisen johdon kanssa, jolloin on helpompi toimia, mikäli kannat eivät ole täysin vastakkaiset. Toisessa haastattelussa nähtiin asia niin, että puoluekanta tulee automaattisesti mukaan kuvioihin hakijoiden omien selvitysten kautta – he tietävät minkälaiseen kuntaan ovat hakemassa, jolloin puoluekannasta ei tarvitse enää kuntaorganisaation puolella ääneen keskustella. Kahdessa haastattelussa mainittiin myös, että helpointa saattaisi olla, mikäli kunnanjohtaja olisi puolueeton ja tulisi kaikkien kanssa toimeen. Vain yhdessä kohdekunnassa puoluekannalle annettiin erittäin selkeä painoarvo, jolloin kaikki puolueet pyrkivät hakemaan parhaita ehdokkaita tietystä etukäteen sovitusta puolueesta.

7.2.2. Millaisia resursseja hakuun käytetään?

Aineiston toisessa osiossa kiinnitetään enemmän huomiota itse hakuprosessiin ja sen suunnitteluun. Tarkastelun kohteena ovat muun muassa viran ilmoittamisessa hyödynnetyt kanavat, hakuajan pituus, ulkopuolisten tahojen käyttö sekä ajallisten ja taloudellisten resurssien kuluminen. Tässä aineiston osiossa on käytetty myös haastatteluinformaation lisäksi kohdekuntien pöytäkirjoista saatuja tarkempia tietoja esimerkiksi hakuajoista.

”Ja sitten tuota tietysti tiedotusvälineet pitää huolen siitä, että on tiedossa, että kaupunginjohtajan haku on käynnissä. X on sen verran iso kaupunki, että eri lehdet kirjoittaa sitten että haku on käynnissä, et se herättää mielenkiintoa.” - H8

Vapaasta virasta ilmoitetaan nykyään monenlaisten kanavien kautta. Edelleen tärkeimpänä ilmoituskanavana nähtiin lehti-ilmoitukset, mutta myös internetin hyödyntäminen nousi monessa kunnassa avainasemaan. Yleisimpiä ilmoituskanavia olivat haastattelujen perusteella Kuntalehti, kunnan omat kotisivut sekä Helsingin Sanomat, joissa kaikissa kuusi kahdeksasta kohdekunnasta ilmoitti avoimesta kunnan- tai kaupunginjohtajan virasta. Helsingin Sanomien lisäksi myös muita sanomalehtiä, kuten esimerkiksi maakuntalehtiä, hyödynnettiin aktiivisesti – kaiken kaikkiaan viidessä eri sanomalehdessä oli seitsemän kohdekuntien hakuilmoitusta. Työvoimatoimiston internetsivut ja kunnan ilmoitustaulu mainittiin ilmoituskanavina viidessä haastattelussa. Neljässä haastattelussa ja/tai kohdekunnan pöytäkirjassa kerrottiin myös, että vapaasta virasta oli ilmoitettu kuntarekry.fi -sivustolla. Näiden lisäksi yksittäisissä haastatteluissa ja/tai pöytäkirjoissa mainittiin hyödynnetyt muun muassa erilaisia työnhakusivustoja internetissä, kuten monster.fi ja oikotie.fi.

Vain yhden kohdekunnan pöytäkirjassa mainittiin, että heillä oli ilmoitus myös sosiaalisessa mediassa, Facebook ja LinkedIn -sivustoilla. Kaiken kaikkiaan haastatteluista ja pöytäkirjoista käy ilmi, että kuntien hakuilmoitusten laajuus vaihtelee huomattavasti eri paikkakunnilla. Yhden kunnan ilmoitushuippu oli kymmenen kappaletta ilmoituksia erilaisissa kanavissa ja toisaalta vähimmässä tyydyttiin vain kahteen ilmoitukseen kaupunginjohtajan vapaasta virasta. Yleisimmäksi ilmoituskanavien hyödyntämisen määräksi kohdekunnissa nousi neljä, mikä toteutui kolmen kunnan osalta. Muissa yksittäisissä kohdekunnissa hyödynnettiin viittä, kuutta ja kahdeksaa eri ilmoituskanavaa.

”Niin tota siinä sanotaan ne kriteerit mitä me toivottiin, että eihän sitä mitään muuta voi.” - H3

Lehdissä ja internetissä on usein paljon ilmoituksia, jolloin oma hakuilmoitus voi helposti hukkuu massaan, eikä juuri niitä oikeita ja sopivia henkilöitä välttämättä hae avoimena olevaan virkaan helposti. Siksi halusin selvittää, miten kohdekunnissa pyrittiin varmistumaan siitä, että juuri heidän hakemansa, oikeanlaiset henkilöt, myös lopulta laittaisivat kuntaan hakemuksensa tulemaan. Vastaukset olivat siinä suhteessa hieman yllättäviä, että puolesta tapauksista, ei ilmoituksen, tai yleisesti viran, kiinnostavuudelle ja houkuttelevuudelle oltu mietitty mitään erityisiä keinoja. Kohdekunnissa luotettiin siihen, että kyllä hakijoita saadaan. Vain yhdessä kohdekunnassa oli keksitty hieman omaperäisempi ja taloudellisempi lähestymistapa niin lehti-ilmoitusten kuin myös kunnan Internet -sivustojen hyödyntämiseen. Heillä oli esimerkiksi lehti-ilmoituksessa pitkän tekstin sijaan vain linkki kunnan kotisivuille, josta löytyi vasta virallinen ilmoitus kelpoisuus- ja muine vaatimuksineen. Yhden kohdekunnan ilmoituksessa oli myös mainostettu paikkakunnan arvoja muun kuvauksen rinnalla, mikä kertoo myös heti hakijalle oleellista tietoa siitä, millaista hakijaa paikkakunta toivoo. Kahdessa haastattelussa painotettiin erityisesti sitä, että avoimesta virasta saa, ja pitää, aktiivisesti myös jakaa tietoa erilaisiin sidosryhmiin ja yhteistyötahoihin.

”Koska se olis ollut sitten myöskin semmonen epäluottamuslause niitä ihmisiä kohtaan, jotka olis ollut aivan hyviä, että no miksi mekö ei kelvata, että ne olis voinu sitten vetää vaikka paperinsa pois. Et kyllä siitä saa sellasen kuvan, että nää hakee jotain ihmeidentekijää tai tämmöstä.” - H2

Kohdekunnissa viran hakuaika vaihteli hieman yli kahdesta viikosta noin kuukauteen. Yleisimmäksi hakuajaksi nousi suunnilleen kuukauden mittainen jakso, mikä mainittiin kuudessa haastattelussa. Yhdessä näistä kuudesta kunnasta hakuaikaa jouduttiin kuitenkin jatkamaan, jolloin kokonaishakuaika kasvoi lähes kaksinkertaiseksi. Toisella hakukierroksella kyseisessä kunnassa hakuaika oli kolme viikkoa. Yhden kuukauden hakuajan lisäksi haastatteluista kävi ilmi, että myös lyhyempi hakuaika on mahdollinen. Yhdessä kohdekunnassa hakuaika oli vain kaksi viikkoa ja

toisessa kolme viikkoa. Periaatteessa hakuaikaa kuitenkin pidensi osassa kunnista suostumuksensa jättäjät, jotka pystyivät jättämään ilmoituksen käytettävyydestään aina lähes uuden johtajan valintapäivään saakka. Myös ulkopuolisen tahon käyttäminen, kuten headhunter -menettely, jatkoi käytännössä hakuaikaa yhdessä kohdekunnassa. Seitsemässä hakutapauksessa kahdeksasta viran hakuaikaa ei jatkettu vaan yksi hakukierros koettiin riittäväksi.

Yleisin koko hakuprosessin läpiviemiseen käytetty aika kohdekunnissa oli noin puoli vuotta, mikä ilmeni kolmesta haastattelusta. Kysyttäessä hakuun käytetyn suunnittelun osuudesta aikatauluun, niin vain yksi osasi suoraan sanoa, että hakuprosessin suunnitteluun kului aikaa kuukauden päivät. Tutkimalla kohdekuntien valtuustojen ja hallitusten pöytäkirjoja, voidaan kuitenkin havaita, että entiselle kunnanjohtajalle myönnetyn eron ja hakuajan aloittamisen välissä on useimmiten ollut vain muutama päivä väliä tai ei lainkaan. Kahdessa kohdekunnassa entiselle kunnanjohtajalle myönnetyn eron ja viran auki julkistamisen välillä oli kuitenkin väliä suunnilleen kaksi kuukautta. Näissä tapauksissa aikatauluihin on kuitenkin todennäköisesti vaikuttaneet lomat, joko kesällä tai talvella. Haastatteluissa kunnan- tai kaupunginhallitusten puheenjohtajista vain kaksi kertoi heillä olleen tarkka aikajana tehtynä koko prosessille. Yksi haastateltavista totesi heillä hakuprosessin kypsyneen jopa muutaman vuoden ennen varsinaisen prosessin aloittamista. Toisessa taas todettiin, että kuukaudessa saa jo paljon aikaiseksi, eli prosessi pyrittiin viemään läpi mahdollisimman nopeasti. Muita haastatteluissa mainittuja prosessin kestoajoja olivat noin kaksi, kolme ja neljä kuukautta.

Kuten jo aiemmin aineiston esittelyn yhteydessä mainitsin, kuusi kahdeksasta kohdekunnasta haki kunnan- tai kaupunginjohtajaa entisen eläköitymisen seurauksena. Tästä syystä osassa kohdekunnista koko prosessin läpiviemiseen oli voitu varata runsaasti aikaa. Tämä näkyy erityisesti siinä, että useimmissa kunnissa valinta voitiin tehdä hyvissä ajoin ennen uuden viranhaltijan varsinaisten työtehtävien aloittamista kunnassa. Pisimmillään uusi johtaja valittiin jo vuotta ennen virallista virkaanastumista tehtävänsä. Tässä tapauksessa kuitenkin toiveena oli, että uusi kaupunginjohtaja tulisi paikkakunnalle kuitenkin toisiin tehtäviin jo noin neljän kuukauden kuluttua valinnasta. Kahdessa kunnassa viralliseen aloituspäivään oli aikaa noin puoli vuotta, mutta toisessa näistä virkaa alettiin hoitaa viransijaisena kuitenkin jo neljän kuukauden päästä valinnasta. Yhdessä kohdekunnassa virka toivottiin otettavan vastaan noin kahdeksan kuukauden päästä valinnasta. Nopeampiakin prosesseja kuitenkin mahtui haastateltaviin kohteisiin. Nopeimmillaan virkatehtävät toivottiin aloitettavan jo puolentoista kuukauden päästä valinnasta. Kahdessa kohdekunnassa katsottiin, että tarve viran aloittamiselle olisi kahden kuukauden ja yhdessä kolmen kuukauden päästä valinnasta.

Tarkastellessa kohdekuntien pöytäkirjoja, voidaan havaita eroja myös sen suhteen, millaisella aikataululla kunnissa siirryttiin hakuajan päätyttyä haastatteluvaiheeseen sekä haastatteluista itse kunnan- tai kaupunginjohtajan valintaan. Hakuajan jälkeen kohdekunnissa perehdyttiin hakemuksiin yleisimmin noin kaksi viikkoa, jonka jälkeen oli neljässä kunnassa ensimmäisten haastattelujen vuoro. Kahdessa kohdekunnassa haastattelut aloitettiin noin kolme viikkoa hakuajan umpeutumisen jälkeen. Yhdessä kunnassa aikaa perehtymiseen ennen haastattelujen aloittamista tarvittiin vain viikko ja toisessa jopa noin kuukausi. Haastattelujen jälkeen lopullinen valinta tehtiin useimmiten noin kuukauden kuluttua haastatteluista, mikä käy ilmi neljän kohdekunnan pöytäkirjoista. Tämän kuukauden aikana useat kohdekunnat hyödynsivät ulkopuolisia tahoja lähinnä soveltuvuustestien merkeissä. Mikäli kunnassa käytettiin headhunteria, niin silloin alun perin noin kuukauden mittaisen mietintätaun aikana tehtiinkin vielä viimeisiä haastatteluja, jolloin väli viimeisen haastattelun ja valintatilanteen välillä oli vain noin viikko. Yhdessä kunnassa haastattelujen jälkeinen valinta tehtiin heti alun perin suunnitellusti viikon päästä haastatteluista. Muita toteutuneita aikatauluja olivat noin kaksi ja kolme viikkoa haastattelujen jälkeen tehtävä valinta, sekä kahden kuukauden päästä ensimmäisestä haastattelukierroksesta tehtävä valinta. Tällöin kuitenkin käytössä oli myös toinen haastattelukierros, joka sijoittui noin kuukauden päähän ensimmäisestä haastattelukierroksesta sekä noin kuukauden päähän valinnasta.

Nykyisin rekrytointiprosesseissa hyödynnetään yleisesti paljon ulkopuolisia tahoja. Haastatteluissani ilmeni, että kunnan- ja kaupunginjohtajien rekrytointien yhteydessä ulkopuolisia tahoja käytettiin viidessä kahdeksasta hakuprosessista. Jokaisessa viidessä apua hyödyntäneessä tapauksessa käytettiin menetelmänä soveltuvuustestejä ja tämän lisäksi yhdessä hyödynnettiin myös konsultin apua sekä yhdessä jo aiemmin mainittuja headhunterin palveluita. Kolme kohdekuntaa hoiti rekrytoinnin oman kuntaorganisaation voimin. Näistä vain yhdessä testejä olisi käytetty tarpeen vaatiessa. Soveltuvuustestien käyttöä perusteltiin erityisesti sillä, että niillä saadaan luotua poliittiseen prosessiin pohja, johon valintatilanteessa voi vedota. Kyseessä on siis enemmänkin omia päätelmiä tukeva menetelmä, kuten kaikissa viidessä soveltuvuustestejä hyödyntäneessä prosessiin liittyvässä haastattelussa tuotiin esiin. Yhdessä haastattelussa todettiin, että painoarvoa testillä on jonkin verran silloin, kun testatut hakijat ovat tasavertaisia. Kuitenkin myös silloin kuntapäätäjät voivat lopulta tehdä päätöksen oman mieltymyksensä mukaan, eikä ole ongelmallista valita esimerkiksi hakijaa, jolle testeissä annetaan pieni varaus. Toisessa haastattelussa testit koettiin hyödyllisiksi, kun testiraportit olivat hyödynnettävissä jo ennen varsinaista haastattelukierrosta. Yhdessä perusteltiin testausta silloin, kun paikkaa ei ole pedattu kenellekään ja peliä pelataan avoimin kortein. Toisaalta taas testittä kunnan- ja kaupunginjohtajansa valinneista

yksi näki testaamisen olevan täysin turhaa, koska valitulta henkilöltä vaaditaan niin paljon aiempaa kokemusta samantyyppisistä tehtävistä, jolloin hänet on varmasti jo moneen kertaan todettu soveltuvaksi avoinna olevaan tehtävään.

”Ne ei näytelly tässä prosessissa missään vaiheessa mitään osaa, että ei ne päässyt edes puheen tasolle. Pidettiin selvänä, että tietty määrä pitää satsata ja sillä hyvä.” - H4

Hakuprosessiin kohdistetut taloudelliset panostukset vaihtelivat arviolta noin neljästä tuhannesta eurosta kahteenkymmeneenviiteen tuhanteen euroon. Yleisimmin käytetty rahasumma oli noin kymmenen tuhannen euron molemmin puolin, mikä arvioitiin kuluneeksi neljässä hakuprosessissa. Kahdessa prosessissa kulujen arvioitiin jäävän noin neljän tuhannen euron paikkeille tai alle, kun kuluiksi ei tullut muuta kuin lehti-ilmoitukset. Kahdessa kohdekunnassa hakuprosessiin arvioitiin kuluneeksi noin kaksikymmentä tuhatta euroa tai jopa hieman yli. Haastatteluissa ilmeni, että vain yhdessä kunnassa prosessiin käytettävästä rahallisesta puolesta oli edes keskusteltu ennen prosessin aloittamista. Kuitenkaan yhdessäkään prosessissa ei ollut asetettu kattosummaa tai budjettia haun läpiviemiselle, vaan kaikissa ajatusmallina tuntui olevan, että hakuun menee sen verran rahaa kuin on tarpeen. Yhdessä haastattelussa nostettiin myös esiin se, ettei itse hakuprosessi ole heillä oleellisin taloudellisen panostuksen kohde, vaan se mitä sen jälkeen tapahtuu. Kyseisellä kohdekunnalla oli tavoitteena ottaa uusi johtaja töihin jo päällekkäin vanhan kanssa puoleksi vuodeksi, jolloin tämän toteuttamisen taloudellista puolta oli pakko miettiä tosissaan, sillä siitä muodostuu huomattavasti isompi panostus kuin hakuprosessin läpiviemisestä.

”Täähän on niin kun hassu, kun on joku määräaikaohaku, niin sit kun joku antaa suostumuksen, niin se voidaan ottaa vielä niin kun jälkeenpäin, et tää koko systeemi on ihan pöllö.” - H7

Kuntalaki mahdollistaa kunnanjohtajan valinnan myös suostumuksen nojalla. Suostumuksilla mukaan tulevat kunnan- tai kaupunginjohtajakandidaatit jakoivat mielipiteitä sekä niiden kohdekuntien osalta, joissa suostumuksilla otettiin henkilöitä mukaan johtajakisaan, että niiden joissa suostumuspykälää ei hyödynnetty. Kaiken kaikkiaan puolella kohdekunnista hakuprosessissa oli mukana myös suostumuksensa tehtävään antaneita henkilöitä. Näistä kuitenkin vain yhdessä suostumusmenettely on peruskäytäntö johtajan virkaa täytettäessä. Kahdessa muussa tapauksessa tietyt poliittiset ryhmät toivat omia kandidaattejaan hakuprosessiin mukaan suostumuksien avulla, jolloin nämä eivät kuitenkaan saaneet todellista, koko valitsijaryhmän kannatusta prosessin aikana. Yhdessä kohdekunnassa suostumuksia tuli lähinnä headhunter -menettelyllä. Lopuissa neljässä haastattelussa ilmeni, ettei suostumusmenettelyä oltu hyödynnetty lainkaan. Näistä kahdessa oli tehty oman organisaation kesken periaatteellinen päätös, ettei suostumuksia haettaisi. Kahdessa

muussa suostumusmenettelyn hyödyntämistä ei vain koettu ainakaan tällä kertaa tarpeelliseksi. Yhdessä haastattelussa mainittiin jopa, että he laittaisivat mieluummin viran uudelleen hakuun, kuin lähtisivät houkuttelemaan paikkakunnalle suostuvaisia johtajia.

7.2.3. Miten hyvin hakijat vastaavat tavoiteltua?

Aineiston viimeisessä osiossa tarkastellaan sitä, miten hyvin kunnan- ja kaupunginhallitusten puheenjohtajat kokivat rekrytointiprosessin onnistuneen. Tarkastelun kohteena ovat muun muassa seuraavat teemat: kuinka päteviä virkaa hakenneet olivat, miten hyvin hakijat vastasivat asetettuja odotuksia sekä miten yksimielisiä lopulliseen päätökseen oltiin. Huomiota kiinnitetään myös siihen, millaisena ongelmana puheenjohtajat näkevät tämän tutkielman pohjana toimineen faktan kunnanjohtajien virkoihin hakevien vähenevästä määrästä. Useimmat haastateltavista olivat toimineet kunnan- tai kaupunginhallituksen puheenjohtajana, tai vähintään muuten olleet mukana paikallispolitiikassa jo pidempään, joten halusin tuoda esiin myös heidän näkemyksiään koko tutkimuksen taustalla vaikuttaneesta aiheesta. Myös tässä osiossa on hyödynnetty kohdekuntien pöytäkirjoja, joista on tarkistettu muun muassa haastatteluun kutsuttujen tarkat määrät.

”Koko hakijajoukkohan oli kirjavaa, että siitä oli niin kun helppo lähteä karsimaan pois.” - H1

Hakijoiden vastaavuudesta rekrytoijien vaatimuksiin haastateltavat antoivat hieman epätarkkaa informaatiota. Neljä haastateltavista totesi, että hakijoilla oli hyvin erilaiset taustat toisiinsa nähden. Periaatteessa kaikki hakijat saattoivat täyttää asetetut pätevyysvaatimukset esimerkiksi korkeakoulututkinnon osalta, mutta se saattoi olla miltä alalta tahansa. Näistä neljästä haastateltavasta kaksi mainitsi esimerkin, että he olivat saaneet hakijoiksi muun muassa armeijan palveluksessa toimineita henkilöitä, jotka eivät muilta osin täyttäneet asetettuja vaatimuksia. Kolme haastateltavaa vastasi hieman epäröiden, että hakijat kyllä vastasivat odotuksiin. Yhdessä haastattelussa kerrottiin, että noin yksi kolmasosa tulleista hakemuksista oli sellaisia, jotka sai heittää pois saman tien. Toisessa mainittiin taas vastaavasti, että nimenomaan noin yksi kolmasosa täytti odotukset ja kolmannessa, että vahvoja ehdokkaita oli kaksi tai kolme. Kaikki haastateltavista olivat kuitenkin sitä mieltä, että potentiaaliset hakijat kyllä erottuivat muiden hakijoiden joukosta.

Kysyttäessä millaisia hakijoita hallitusten puheenjohtajat olisivat toivoneet saavansa hakuprosessiin vielä enemmän mukaan, oli havaittavissa muutamia selkeitä linjauksia. Puolet haastateltavista olisi toivonut hakijoiden joukkoon enemmän jo aiemmin kunnan- tai kaupunginjohtajan tehtävissä

toimineita henkilöitä. Näistä neljästä yksi haastateltava totesi, ettei heillä tainnut olla ainuttakaan istuvaa kunnanjohtajaa hakijoiden joukossa. Toinen puolestaan kommentoi, että heillä erityisesti aiempaa kokemusta ison kaupungin johtamisesta olisi kaivattu hakijoihin enemmän. Samaan hengenvetoon haastateltava kuitenkin toteaa, ettei se Suomen kokoisessa maassa ole oikeastaan edes mahdollista, suurten kaupunkien vähäisen määrän takia. Toiseksi yleisin vastaus edellä mainittuun kysymykseen oli kahdesta haastattelusta esiin noussut täysi tyytyväisyys, jolloin minkäänlaisia hakijoita ei olisi kaivattu enempää mukaan. Molemmissa perusteltiin asiaa sillä, että koska lopputulos oli nyt niin hyvä, niin mitään ei olisi tarvittu lisää. Yksittäisessä haastattelussa nousi esiin myös kaipaus vahvemmista yrityspuolen taitajista hakijoiden joukossa. Perusteluna tälle haastateltava näki, että kaupungin omassa organisaatiossa on niin paljon kunta-alan osaajia jo mukana, että kaupunginjohtaja voisi hyvin olla keskittynyt vielä enemmän elinkeinopuolen asioihin. Yhdessä haastattelussa haastateltavan mielestä hakijoiden joukossa olisi pitänyt olla enemmän sekä kunta-alan kokemuksella että elinkeinoelämän tuntemuksella varustettuja monitaitureita. Haastateltava kuitenkin hyväksyi sen tosiasian, ettei sellaisia taida olla edes olemassa.

Kunnan- tai kaupunginjohtajan valitsee lain mukaan lopulta valtuusto. Haastatteluissa kuitenkin ilmeni eroja sen suhteen, esittikö rekrytoinnista vastannut työryhmä, ja lopulta koko kunnanhallitus, suoraan henkilöä valittavaksi johtajan virkaan, vai jätettiinkö valinta kokonaan avoimeksi valtuustolle. Kuudessa haastattelussa tarkkaa nimiehdotusta uudeksi kunnan- tai kaupunginjohtajaksi ei tehty, vaan hallitus esitti valtuustolle suoritettavaksi kunnanjohtajan vaalin. Silloin periaatteessa kaikki hakeneet ovat mukana vaalissa, mikäli heitä ehdotetaan valtuuston toimesta mukaan äänestykseen. Käytännössä kuitenkin rekrytoinnista vastanneen työryhmän edustajat olivat välittäneet omiin poliittisiin ryhmiinsä tiedon haastatteluista ynnä muusta työryhmän selvitystyöstä, jolloin äänestykseen päätyi kohdekunnissa maksimissaan neljä henkilöä. Kahdessa haastattelussa kerrottiin kuitenkin, että heillä työryhmä teki suoraan sellaisen esityksen valtuustolle, jossa oli ehdotus valittavasta uudeksi kunnanjohtajaksi.

”Että jos olis ollu joku määräaikaan juttu näin, niin ei siihen tosi kyvykkäät hae.” - H6

Kaikissa kahdeksassa kohdekunnassa oltiin yksimielisiä sen suhteen, että uusi kunnan- tai kaupunginjohtaja valittiin toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen. Kahdessa kunnassa oli pohdittu myös määräaikaaisuuden mahdollisuutta esimerkiksi mahdollisen tulevan kuntaliitoksen takia. Toisaalta toinen pohdintaa tehneistä haastateltavista mainitsi, että koska virkaan valittiin suhteellisen varttunut henkilö, niin toistaiseksi voimassa oleva virkasuhdekin on lopulta hyvin määräaikaainen. Muuten toistaiseksi voimassa olevan virkasuhteen käyttöä perusteltiin muun muassa

sillä, että se antaa pitkäjänteisemmän kuvan kunnan toimintaperiaatteista, jolloin sitä pidettiin lähes itsestään selvänä vaihtoehtona. Yksi haastateltavista argumentoi, ettei kunta, joka haluaa pysyä itsenäisenä, voi valita kunnanjohtajaa määräaikaiseen virkasuhteeseen, sillä se antaisi täysin väärän kuvan niin kuntalaisille kuin myös uudelle kunnanjohtajalle.

Vastapainona toistaiseksi voimassa olevan virkasuhteen yleisyydelle voidaan nähdä kuitenkin koeaika, jota hyödynnettiin viidessä kohdekunnassa. Koeaika nähtiin kaikissa sitä käyttäneissä paikoissa hyvin vakiintuneena käytäntönä viran täyttämisen yhteydessä, jolla ei ole vaikutusta hakijoihin. Mikäli koeaika oli käytössä, kesti se kaikissa kohdekunnissa kuusi kuukautta. Koeaikaa ei siis tarvittu kolmella paikkakunnalla. Perusteluna koeajattomuudelle yksi haastateltavista kertoi, että hyvin korkeassa virka-asemassa olevan henkilön kohdalla koeaika voidaan jättää pois, kun henkilö on muutenkin tunnettu. Toisessa tapauksessa koeaikaa oli ensin harkittu, mutta lopulta se oli yhteisellä sopimuksella jätetty pois, jotta uusi kaupunginjohtaja voisi aloittaa työnteon jouhevasti.

Lähes kaikissa kohdekunnissa kunnan- tai kaupunginjohtajan rekrytointiprosessi nähtiin onnistuneena. Seitsemän haastateltavaa totesi prosessin olleen sen verran hyvä, ettei seuraavalle rekrytointikerralle tarvitsisi muuttaa juuri mitään. Yhdessä näistä seitsemästä kuitenkin nostettiin esille, että seuraavalla kerralla haku aika voisi olla muutaman viikon pidempi kuin tässä prosessissa oli, vaikka muuten haku sujuikin hyvin. Ainoastaan yhdessä kohdekunnassa kaupunginhallituksen puheenjohtaja näki, että hän henkilökohtaisesti olisi voinut toimia prosessin aikana toisin. Kyseisellä paikkakunnalla vaikuttaisi olevan hyvin voimakkaasti jakautuneet poliittiset ryhmittymät ja vahvoja persoonia paikallispolitiikassa mukana, jolloin kaupunginjohtajan vaalin jälkeen seurasi syytelyä suunnasta ja toisesta. Kritiikki kohdistui haastatteluun kutsuttujen ja ei-kutsuttujen henkilöiden valintaan. Koko prosessia ei tässäkään tapauksessa siis koettu epäonnistuneeksi, vaan lähinnä huonot tuntemukset liittyivät erilliseen yksittäiseen asiaan.

Kysyttäessä siitä, mistä haastateltavat uskovat kunnanjohtajien virkoihin hakevien määrän vähenemisen johtuvan, vastaukset viittasivat loogisiin ja jo itsekkin tämän tutkielman alussa pohtimiini asioihin. Neljä kahdeksasta haastateltavasta nosti esiin sen, että kuntien huonolla taloustilanteella on pakko olla vaikutusta kunnanjohtajan tehtävän houkuttelevuuteen. Samoin neljässä haastattelussa mainittiin paine luottamushenkilöiden puolelta, mikä saattaa olla osalle johtajista liikaa. Luottamushenkilöiden ja johtavien virkamiesten suhdetta osa haastateltavista kuvaili muun muassa siten, että nykyään luottamushenkilöt ovat unohtaneet oman roolinsa nimenomaan päättäjinä, jolloin he haluavat sekaantua esiteltäviin asioihin liian aikaisin – jo

valmisteluvaiheessa. Luottamushenkilöt saattavat myös hyvin helposti olla neuvomassa johtajia siitä, miten pitäisi toimia, ottamatta kuitenkaan asiasta vastuuta. Kolme haastateltavista pohti myös sitä, miten tehtävän laskenut arvostus vaikuttaa hakijoihin. Kaupunginjohtajan tehtävää verrattiin jopa kusitolppana ja sylkykuppina toimimiseen. Kolmessa haastattelussa nostettiin esille myös kunta-valtio-suhde, ja erityisesti siitä kantautuvat kuntiin liittyvät epätietoisuudet ja muutokset. Kaksi haastateltavaa näki palkkauksella olevan myös vaikutusta viran houkuttelevuudelle. Samoin kaksi haastatelluista pohti kunnan- ja kaupunginjohtajan tehtävään liittyvien suurten paineiden vaikutuksia tehtävän hoitamiseksi. Toinen painotti erityisesti tehtävään liittyvää nykyistä laajaa julkisuutta ja median puuttumista asioihin hyvinkin negatiivisella ja virheitä etsivällä tavalla. Tehtävän hoitamisesta puuttuu täysin työrauha ja usein työssä saattaa kohdata hyvinkin henkilökohtaisuuksiin menevää kritiikkiä. Vain yksi haastateltavista ei allekirjoittanut ongelmaa virkojen täyttöön liittyen. Hänen mukaansa ylempiin virkoihin vielä löytyy tekijöitä, mutta kun hierarkiassa mennään alaspäin, niin sitä vaikeampaa on löytää hyviä työntekijöitä kuntaan.

7.3. Yhteenveto

Kootusti voidaan sanoa, että kunnan- ja kaupunginjohtajilta vaadittavat ja odotetut ominaisuudet ovat hyvin monipuolisia. Yhtenä oleellisempana asiana haastatteluista nousi esiin kokemus, jota tulevalta johtajalta odotettiin jo valmiiksi monelta alueelta. Erityisesti elinkeinoelämän ja kunnallistalouden tuntemusta korostettiin. Myös johtamistason kokemusta pitäisi olla hyvin paljon, mutta samalla suositeltavaa olisi olla innovatiivinen ja tuoda paikkakunnalle tuulahdus uusia raikkaita ajatuksia. Hyvät yhteistyötaidot koettiin välttämättömäksi, sillä ihmisten kanssa pitää tulla toimeen, mutta kuitenkin samalla johtajan toivottiin olevan tietynlainen auktoriteettihahmo koko kunnalle. Haastateltavien yleinen mielipide oli, että valittavan kohdalla kokonaisuus ratkaisee. Kiteytettynä voidaan siis todeta, että kuntiin kaivataan johtajaksi yhteistyötaitoista moniosaajaa. Kriteerit tulevalle johtajalle oli päätetty useimmiten kunnanhallituksen tai kunnan puheenjohtajiston toimesta.

Kokonaisuudessaan rekrytointiprosessit etenivät hieman eri tavoin kussakin kohdekunnassa. Erityisesti esimerkiksi ensimmäiseen haastatteluun ja soveltuvuustesteihin lähetettyjen hakijoiden määrät vaihtelivat paljon kohdekunnittain, mikä ei ole pääteltävissä suoraan kunnan koosta tai hakijamäärästä. Haastatteluun valittujen määrä vaihteli vain muutamasta yli kymmeneen henkilöön. Kahdessa kohdekunnassa haastatteluun kutsuttiin neljä hakijaa, muissa oli yksittäistä hajontaa.

Haastatteluun kutsuttujen määrällä voidaan ajatella olevan suoranainen yhteys potentiaalisten hakijoiden määrään – oletettavaa kun on, että kaikki potentiaaliset hakijat haastatellaan. Näin ollen on mielenkiintoista suhteuttaa haastatteluun kutsuttujen määrä hakijoiden ja suostumuksen antaneiden määrään. Kohdekunnissa haastatteluihin sai hakijoista kutsun pienimmillään 22 prosenttia ja suurimmillaan aina 61 prosenttia hakijoista. Yleisin haastatteluihin kutsuttava prosentuaalinen määrä oli kolmessa kunnassa toteutunut noin 35 prosenttia hakijoista – tosin myöhäisten suostumusten takia yhdessä näistä kohdekunnista lopullinen haastateltujen prosentti nousee viiteenkymmeneen. Myös kahdessa muussa tapauksessa haastatteluun kutsuttiin jo heti prosessin alkuvaiheessa puolet hakijoista. Yhdessä vahvasti suostumuksia hyödyntäneessä kohdekunnassa haastateltiin vain suostumuksen antaneita, mutta kyseisen kaupungin hallituksen pöytäkirjasta voi todeta, että heille saapuneista hakemuksista 43 prosenttia täytti kelpoisuusehdot.

Mikäli tämän tutkimuksen aineiston perusteella muodostaa yleisimmin sovelletuista käytännöistä peruskaavan, jonka mukaan rekrytointiprosessi kunnassa voisi edetä, tulisi siitä seuraavanlainen:

1. Vapaasta kunnanjohtajan virasta ilmoitettaisiin neljässä ilmoituskanavassa.
2. Hakuaika virkaan olisi noin kuukausi, eikä uutta hakukierrosta tarvittaisi.
3. Virkaa hakisi kaksitoista hakijaa, joista neljä kutsuttaisiin haastatteluun.
4. Haastattelut pidettäisiin noin kahden viikon kuluttua hakuajan päättymisestä.
5. Kaikki haastatteluun kutsutut tai vähintäänkin osa heistä lähetettäisiin ulkopuolisen tahon tekemiin soveltuvuusarviointeihin.
6. Lopullinen valinta uudesta johtajasta tehtäisiin noin kuukauden kuluttua haastattelukierroksesta.
7. Uusi kunnan- tai kaupunginjohtaja valittaisiin virkaan toistaiseksi voimassa olevalla sopimuksella ja hänen kohdallaan noudatettaisiin kuuden kuukauden koeaikaa.
8. Valinnan tekisi valtuusto kaikkien hakijoiden joukosta.
9. Rahaa koko prosessin läpiviemiseen kuluisi noin kymmenentuhatta euroa.

Yleisesti kohdekunnissa koettiin, että heidän rekrytointiprosessinsa olivat sujuneet hyvin. Suuria muutoksia tuleville rekrytointikerroille ei haastateltavien mukaan tarvitse tehdä. Suurin osa haastateltavista olisi kuitenkin toivonut prosessiin mukaan vielä enemmän kokeneita istuvia kunnan- ja kaupunginjohtajia, vaikka muuten prosessiin oltiin tyytyväisiä.

8. Pohdinta ja johtopäätökset

Kunnanjohtajan rekrytointiprosessiin vaikuttavat oleellisesti monet erilaiset tekijät. Ensinnäkin kunnassa toimiva organisaatio luo raamit koko prosessin järjestämiselle ja toimimiselle. Erityisen suuri merkitys rekrytoinnin onnistumiselle on poliittisten johtajien luomalla poliittisen johtajuuden kulttuurilla, joka määrittyy poliittisen johtajuuden käsityksen kautta. Poliittisen johtajuuden kulttuuri määrittelee, kuinka avoimena rekrytointiprosessi pysyy ja kuinka hyvin valitun kunnan- tai kaupunginjohtajan taakse lopulta asetutaan. Johtajan tehtävän hoitamisessa oleellista on nimenomaan hyvä yhteistyö luottamushenkilöstön kanssa, jolloin suuret ristiriidat jo valintavaiheessa saattavat aiheuttaa ongelmia jatkossa koko työympäristöön. Toinen vahvasti kunnanjohtajien rekrytointiin vaikuttava tekijä, kunnan sisäisten suhteiden lisäksi, on koko kuntajärjestelmämme nykytilanne. Taloudellinen epävarmuus ja yleinen poliittinen uudistusaine muovaavat rekrytointiprosessia erityisesti ulkopuolelta, johon itse kunnalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa. Nämä kuntaorganisaation ulkopuolelta tulevat vaikutukset heijastuvat erityisesti hakijoihin ja heidän halukkuuteensa osallistua koko hakuprosessiin.

Suomessa kunnanjohtajan rooli on hyvin omanlaisensa verrattuna muihin Pohjoismaihin. Suurimpana erona näkyy kunnanjohtajan viran lakisääteisyys, jota ei muista pohjoismaista löydy. Muissa maissa pormestarin rooli on selvästi vahvempi kuin kunnassa mahdollisesti toimivan ammattijohtajan. Tutkimukseen liittyvässä empiirisessä osiossa pormestarimallin laajemmasta käyttöönotosta Suomessa ei haastateltavien kanssa ollut puhetta kuin yhdessä tapauksessa – siinäkin haastateltava totesi, ettei hän enää kannata mallin käyttöönottoa omalla paikkakunnallaan. Pormestarimallista ei ollut haastatteluissa tarkoituksella kysymyksiä. Halusin painottaa haastatteluissa nimenomaan kunnan- ja kaupunginjohtajiin liittyvää keskustelua ja jättää pormestarimallin huomioita. Samalla kuitenkin tarkastelin, kytkevätkö haastateltavat vastauksiinsa pormestarimallin mukaan – onhan malli kuitenkin saanut osakseen paljon huomiota mediassa. Osaltaan pormestarimallin nostamatta jättäminen kunnan- ja kaupunginhallitusten puheenjohtajien puheissa puoltaa sitä, että kunnan- ja kaupunginjohtajalla nähdään edelleen olevan kunnissa kyseenalaistamaton ja keskeinen rooli.

Kunnan- ja kaupunginjohtajalta vaaditaan nykypäivän kunnissa paljon. Kunnanjohtajan pätevyysprofiilissa mainitaan johtajalta toivottaviksi ominaisuuksiksi strategista pätevyyttä, ihmissuhdetaitoja, yhteisön johtamisen taitoja, hyviä henkilökohtaisia ominaisuuksia sekä käytännöllisiä tietoja ja taitoja. Profiilin tarkoituksena on kuvata ideaalitulannetta, joka ei kuitenkaan todellisuudessa voi koskaan täysin toteutua. Vahva osaaminen jollain pätevyysprofiilin

osa-alueella kompensoi heikompaa osa-aluetta, ja tavoitteena on, että kaikki pätevyysprofiilin osa-alueet ovat edustettuna kunnan johtoportaassa, muttei välttämättä yhden ihmisen toimesta. Tämän tutkielman aineistosta käy ilmi, että vain kahdessa kahdeksasta kohdekunnasta hyödynnettiin rekrytointiprosessin aikana kyseistä pätevyysprofiilia. Oli profiilia käytetty apuna tai ei, kohdekunnissa haettiin silti pääosin kokonaisuutena hyvää ja oikeaa johtajaa juuri kyseiselle paikkakunnalle. Haastatteluissa ei osattu erotella tarkasti, mitä profiilin osa-aluetta erityisesti rekrytointiprosessin aikana painotettiin. Vastauksista nousi kuitenkin esille jo alusta asti, että kuntiin kaivataan vahvaa elinkeino- ja kuntatalousasiantuntijaa. Tällöin vahvimmin profiilista painottuvat johtajan käytännölliset tiedot ja taidot. Haastatteluissa kuitenkin mainittiin myös, että ihmissuhdetaidot ja henkilökohtaiset ominaisuudet on syytä olla hakijoilla kunnossa, mikäli mieltä kunnan- tai kaupunginjohtajaksi kohdekunnissa. Ihmissuhdetaitojen ja henkilökohtaisten ominaisuuksien arvostaminen kunnan- ja kaupunginjohtajan valinnassa puoltaa osaltaan myös sitä näkemystä, että johtajaksi toivotaan aiempaa enemmän toimitusjohtajamaista persoonaa, jonka kanssa on helppo tehdä töitä. Hyvät välit luottamushenkilöjohtoon koettiin erittäin merkittäväksi tekijäksi, jotta kunnan toimintojen jokapäiväinen pyörittäminen olisi sujuvaa.

Haastattelurungossa (kts. liite 2) ei hyödynnetty Jaana Leinosen (2010b) määrittelemiä johtajuuden pääkategorioita, mutta haastateltavien vastauksista oli selkeästi havaittavissa jaottelun erinäisiä piirteitä. Kunnan- ja kaupunginjohtajassa arvostetaan juuri Leinosen luokittelemia tehojohtajan, kuntalaisten palvelijan sekä innovatiivisen visionäärin ominaisuuksia. Erityisesti innovatiivisen visionäärin piirteet nousivat haastatteluissa esille toivottuna johtajan ominaisuutena. Toisaalta myös jokaiseen pääkategoriaan liittyviä haasteita ja riskejä nimettiin pohdittaessa kuntajohtamisen nykytilaa. Näin ollen on selvää, että kunnissa ollaan hyvin perillä siitä, millaisessa haastavassa toimintakentässä kuntajohtamista tänä päivänä toteutetaan.

Lähtökohtaisesti on erittäin hyvä, että koko hakuprosessia luotsaavalle työryhmälle on tehty selväksi se, mitä prosessilta lähdetään hakemaan. Ilman selkeitä suunnitelmia ja kokonaisuuden näkemiskykyä ei prosessilla voida saavuttaa sitä mitä toivotaan, ja saada juuri sellaista henkilöä kuntaa johtamaan kuin halutaan. Pitää siis ehdottomasti tietää mitä tavoitellaan. Silti on hieman yllättävää, että haastatteluissa kohdekunnissa ei oltu mietitty sen tarkemmin, millä mahdollisia puuttuvia ominaisuuksia voi kompensoida, tai millaisia ominaisuuksia hakijoissa ei katsota hyvällä. Ainahan voi haluta mitä vaan, mutta se miten realistisia toiveet ovat, on aivan toinen asia. Suurin osa kohdekunnista oli kuitenkin panostanut hakuprosessin suunnitteluvaiheeseen. Aikataulua oli mietitty jokaisessa prosessissa, vaikka lopulliset prosessin toteutustavat vaihtelivatkin kunnittain. Yhtenä merkittävämpänä syynä vaihtelevuuteen voidaan mainita erilaiset lähtökohdat, joista

hakuprosessia lähdettiin viemään eteenpäin. Kuudessa kohdekunnassa uutta kunnan- tai kaupunginjohtajaa haettiin siksi, että edellinen johtaja oli jäämässä eläkkeelle. Näissä kohdekunnissa virantäyttöprosessiin oltiin voitu valmistautua jo hyvissä ajoin, kun viranhaltijan eläkkeelle jäämisikä oli ollut tiedossa. Hyvän suunnitteluajan lisäksi koko prosessin toteuttamiselle voitiin varata myös riittävästi aikaa. Aivan päinvastainen tilanne tulee eteen kunnassa, jossa edellinen kunnan- tai kaupunginjohtaja siirtyy toisiin tehtäviin – joskus jopa yllättäen. Aineiston kahdessa kohdekunnassa entinen kaupunginjohtaja siirtyi toisalle hyvin lyhyellä varoitusaajalla, jolloin prosessin läpivientiin ja suunnitteluun ei haluttu käyttää liikaa aikaa.

Aineiston rekrytointiprosessien hakumenettelyt noudattivat hyvin sitä säätelevää lainsäädäntöä. Kohdekunnissa aloitettiin hakumenettelyt hyvissä ajoin ja ne olivat julkisia. Hakuaika oli useimmiten tuplasti minimivaatimuksen mittainen ja vapaasta virasta ilmoitettiin yleisesti useammassa ilmoituskanavassa, kuin kunnallisen viranhaltijalain (304/2003) mukaan on pakko. Keskimääräinen käytetty ilmoituskanavien lukumäärä oli neljä, vaikkakin useat haastateltavista eivät muistaneet tarkkaan, missä kaikissa kanavissa virasta oli ilmoitettu. Tietoja pystyi kuitenkin täydentämään kuntien pöytäkirjojen avulla. Edellä mainittu laki mahdollistaa myös hakuajan jatkamisen, mutta yhtä lukuun ottamatta kaikissa muissa aineiston kunnissa tätä mahdollisuutta ei hyödynnetty. Hakuajan jatkaminen nähtiin muun muassa epäkunnioittava toimenpiteenä niitä hakijoita kohtaan, jotka olisivat olleet päteviä valittavaksi jo ensimmäisellä kierroksella. Sirkka-Liisa Piipposen (2012) selvityksen mukaan hakuaikaa jatketaan keskimäärin joka neljännessä viranhakuprosessissa. Tältä osin tämän tutkielman aineisto antaa aiheesta hieman positiivisemmän kuvan, sillä toista hakukierrosta ei tarvittu kuin yhdessä kahdeksasta prosessista. Toisaalta Piipposen selvityksessä mainittiin hakuajan jatkamattomuuden riippuvan myös meneillään olevasta valtuustokaudesta. Tältä osin aineisto taas noudattaa selvityksessä mainittua trendiä, jonka mukaan valtuustokauden viimeisenä vuotena ei yleensä jatketa hakuaikaa. Kohdekunnista nimittäin seitsemän vei hakuprosessinsa läpi juuri valtuustokauden viimeisenä vuotena.

Hakuajan pituudella ei tämän tutkielman aineiston osalta voida nähdä olevan vaikutusta hakuajan jatkamiseen. Hakuajat vaihtelivat jonkin verran kohdekuntien välillä, mutta yleisimmin hakuaika oli noin kuukauden mittainen. Niissä kunnissa, joissa hakuaika oli lyhyempi, ei hakuaikaa kuitenkaan jatkettu. Piipposen mukaan alle 20 000 asukkaan kunnissa hakuaikaa joudutaan jatkamaan noin 20 prosentista 35 prosenttiin hakutapauksista. Tämän tutkielman aineiston perusteella kyseinen luku jää 16 prosenttiin, joten näin ollen asukasluvullakaan ei voida tämän tutkielman osalta nähdä suoraa vaikutusta hakuajan jatkamiseen.

Piipposen tekemän selvityksen mukaan 2000 -luvulla kunnan- ja kaupunginjohtajien virkoihin on ollut keskimäärin yksitoista hakijaa. Tämän tutkimuksen kohdekuntien ensimmäisen kierroksen hakijamäärien sekä suostumuksen antaneiden yhteenlaskettu keskiarvo on kaksitoista hakijaa virkaa kohden. Näin ollen pienikin aineisto noudattelee siis hyvin suuremman mittaluokan tutkimustuloksia. Piipposen selvitys perustui Kuntalehdessä ilmoitettuihin kunnan- ja kaupunginjohtajien virkoihin. Selvityksessä arvioitiin, että noin puolet hakutapauksista jäisi näin ollen katveeseen. Tämän tutkielman aineiston kunnista 75 prosenttia ilmoitti avoimesta virasta Kuntalehdessä. Tämän otannan perusteella näyttäisi siis siltä, että arviot siitä, että puolet kunnista hakee johtajaa ilman ilmoitusta Kuntalehdessä, on mahdollisesti arvioitu hieman yläkanttiin. Todellisuudessa useampi kunta saattaa hyödyntää kyseistä mahdollisuutta.

Maakunnittaista vertailua hakijamäärien vaihtelevuudesta ei tämän tutkielman aineiston perusteella voi tehdä, sillä kohdekunnat sijoittuivat kaiken kaikkiaan seitsemän eri maakunnan alueelle. Jotta vertailu olisi mahdollinen, olisi jokaisesta nyt kohteena olleesta maakunnasta pitänyt tehdä useampia haastatteluja. Nyt hakijamäärät ovat suoraan kytköksissä vain kyseiseen kohdekuntaan, jolloin koko maakunnan kattavaa tarkastelua on mahdoton tehdä. Kuntakoon mukainen vertailu on kuitenkin mahdollinen myös tämän aineiston osalta. Mikäli aineisto luokitellaan Piipposen esimerkin mukaisesti yli ja alle 10 000 asukkaan kuntiin, kohdekunnat jakautuvat tasan puoliksi – neljässä kohdekunnassa asukkaita on alle 10 000 ja neljässä yli. Aineisto noudattaa tässä suhteessa Piipposen selvityksessä esitettyä mallia, jonka mukaan vuodesta 2006 lähtien yli 10 000 asukkaan kunnissa on ollut enemmän hakijoita kuin sitä pienemmissä kunnissa. Aineiston keskiarvona yli 10 000 asukkaan kunnissa on neljätoista hakijaa ja alle 10 000 asukkaan kunnissa vain yksitoista hakijaa.

Aineistosta on havaittavissa pieniä rekrytointiongelman piirteitä. Haastateltavat kuvailivat hakijajoukkoa varsin kirjavaksi, mikä osaltaan täyttää rekrytointiongelman määritelmän työvoiman kysynnän ja tarjonnan vastaamattomuudesta. Kohdekunnissa potentiaalisia hakijoita oli keskimäärin noin kolmannes hakijoista, mikä ei ole niin suuri osuus, kuin olisi toivottavaa. Kun yrityksissä yleisin yksittäinen syy rekrytointiongelmiin taustalla on hakijoiden puutteellinen työkokemus, voidaan tämän tutkielman aineiston osalta havaita, että sama pätee myös kunnissa – suurimmassa osassa kohdekunnista olisi kaivattu hakijoiksi lisää nimenomaan vankemmalla työkokemuksella varustettuja hakijoita.

Olavi Haimin kaupunginjohtajista vuonna 1987 tekemään tutkimukseen verrattuna, on tämän tutkimuksen aineistosta havaittavissa sekä yhtäläisyyksiä että joitain eroavaisuuksia. Ennen

tarkastelua on kuitenkin huomioitava, että Haimin tutkimus oli huomattavasti laajempi ja kattavampi kuin mitä tämän tutkielman osalta oli mahdollista suorittaa, eikä osaa Haimin käsittelemistä teemoista sivuttu tässä aineistossa lainkaan. Kun Haimin tutkimuksessa valtaosa kaupunginjohtajien viroista oli täytetty poliittisin perustein, ei sama päde tämän aineiston kohdekuntiin. Toisaalta, kun vertailusta jätetään pois aineiston kunnat, ja tarkastellaan vain aineiston viittä kaupunkia, saadaan tulokseksi, että yli puolessa kaupungeista poliittisella taustalla on merkitystä valinnan yhteydessä. Siltikään ei siis voida todeta, että valtaosassa asialla olisi merkitystä. Uskon haastateltavien olleen vilpittömiä vastauksissaan kunnan- ja kaupunginjohtajan poliittisen taustan vaikutuksesta valintaan. Erityisesti kun haastattelut suoritettiin anonyymisti, en koe haastateltavilla olleen mitään syytä vääristellä tai kieltää totuutta. Oma käsitykseni asiasta on, ettei kunnilla nykyään ole varaa tehdä valintoja vain puoluekirjan perusteella – ensinnäkin hakijoiden vähäisyyden takia sekä toiseksi siksi, että virkaan on julkisen paineen takia valittava aidosti pätevin ja osaavin henkilö. Kuitenkin myös se on ymmärrettävää, ettei kuntaan tieteen tahtoen haluta täysin päinvastaista ajatusmaailmaa omaavaa johtajaa verrattuna johtaviin luottamushenkilöihin – onhan kunnanjohtajan ja luottamushenkilöiden kyettävä laajaan ja rakentavaan yhteistyöhön keskenään. On siis luonnollista, että hakijoiden vahvat taustat halutaan selvittää ja ne saattavat joidenkin mielikuviin vaikuttaa, mutta niiden ei yleisesti anneta olla ratkaisevassa roolissa.

Haimi tarkasteli tutkimuksessaan myös valittujen kaupunginjohtajien työhistoriaa ja erityisesti sitä, mistä tehtävistä kyseiseen johtajan virkaan siirryttiin. Tähän aiheeseen liittyy myös yksi ainakin omasta mielestäni mielenkiintoisimmista tämän tutkimuksen aineistosta esiin nousseista asioista, nimittäin se, että usein lopullinen valinta kohdistui jo ennalta tuttuun hakijaan. Oli kyse sitten henkilökohtaisesta tutuista tai vain paikkakunnalla yleisesti tunnetuista henkilöistä, niin jokaisessa kohdekunnassa valittu kunnan- tai kaupunginjohtaja oli kuitenkin jollain tavalla tuttu. Yksi syy ilmiölle voi olla jo hakijoissa, joista enemmistö saattaa olla paikkakuntalaisia tai joltain lähipaikkakunnalta kotoisin. Toisaalta selittävä tekijä voi löytyä myös valitsijoiden ihmisluonteesta – on luonnollisesti helpompaa valita tuttu ja turvallinen kuin uppo-outo vaihtoehto. Kohdistui valinta lopulta millaiseen henkilöön tahansa, niin useissa prosesseissa virkaan haki myös kunnan omia virkamiehiä ja paikallispoliitikkoja. Tämä tekee myös prosessista heti normaalitilannetta monimutkaisemman ja henkilökohtaisemman. Prosessin kunnialliseen läpiviemiseen liittyvät paineet esimerkiksi hallituksen puheenjohtajan roolissa ovat todella kovat, kun virasta taistelevat kaksi tuttua henkilöä kunnan oman organisaation sisältä.

Tuttujen henkilöiden valinta kunnan- tai kaupunginjohtajan virkaan on mielenkiintoista myös siitä näkökulmasta, kun useassa kohdekunnassa kuitenkin hyödynnettiin ulkopuolisten tahojen suorittamia soveltuvuustestejä – eikö testeillä juuri pitäisi saada niin tuntemattomat kuin tutukin hakijat samalle viivalle? Kalliiden testien luulisi myös olevan turhia, mikäli hakijat ovat kovin tuttuja. Soveltuvuustestien laaja käyttö on myös siinä mielessä mielenkiintoista, että hakijalta toivotaan alalta jo pitkän ajan kokemusta. Silloin voisi olettaa, että hakija on jo aiemmin läpäissyt seulan alalle sopivuudesta. Soveltuvuustestien käyttö ei ollut suoraan riippuvainen kunnan koosta, mikä oli alkuperäinen olettamukseni. Pienemmissä kunnissakin käytettiin testejä ja toisaalta osassa isoja taas ei. Yllättävää oli myös se, että rahallisen panostuksen käyttö ei ollut suoraan verrattavissa kunnan kokoon. Selkeästi enemmän rahaa kului luonnollisestikin niissä kunnissa, joissa hyödynnettiin ulkopuolisia tahoja hakuprosessin aikana. Kuluja nosti myös mahdollinen hakuajan jatkaminen. Yhdessäkään kohdekunnassa ei oltu kuitenkaan asetettu tarkkaa kattorajaa kustannuksille. Voisi kuvitella, että jonkinlainen kustannusarvio tehtäisiin ennen prosessin aloittamista ja sen mukaan esimerkiksi lehti-ilmoitusten kokoa, ilmoituslaajuutta ja testausten laajuutta voitaisiin pohtia hieman tarkemmin. Nyt kohde kuntien mentaliteettina oli, että prosessiin kuluu rahaa sen verran kuin on tarpeen. Kyseessä taitaa olla sen verran pienen mittakaavan kuluerä, ettei budjetin tekemistä koeta tarpeelliseksi – koko kunnan talousarvioon verrattuna kun rekrytointiprosessi vie mitättömän määrän euroja. Itse näkisin budjetoinnin kuitenkin pakottavan prosessista vastaavan työryhmän tekemään vielä hiotummat suunnitelmat prosessin toteuttamiselle ja pitämään niistä kiinni, jolloin se olisi positiivinen asia.

Kuntalaki (365/1995) säättää, että valtuusto valitsee kuntaan kunnanjohtajan. Siitä miten käytännössä valinta tulee suorittaa, ei ole olemassa ohjeistusta. Tämän tutkielman aineiston perusteella voidaan todeta, että on olemassa ainakin kahdenlaisia valintamalleja – avoin esitys kunnanjohtajan vaalin järjestämisestä sekä suora esitys valittavasta henkilöstä. Selkeästi yleisempi käytäntö, tämän tutkielman empiirisen osion mukaan, on avoimen esityksen jättäminen valtuustolle kunnan- tai kaupunginjohtajan vaalin suorittamisesta. Vain kahdessa kohdekunnassa kunnanjohtajan rekrytoinnista vastannut työryhmä päätti esittää suoraan uutta kunnanjohtajaa valtuustolle valittavaksi. Näissä kunnissa valtuusto valitsi hallituksen esittämän johtajakandidaatin virkaan yksimielisesti. Kaikissa muissa kunnissa hallitus esitti valtuustolle, että suoritettaisiin kunnan- tai kaupunginjohtajan vaali. Vaaleissa valtuustot antoivat ääniä enintään neljälle hakijalle, yleisimmän äänijakauman ollessa kahdessa ja kolmessa ehdokkaassa. Yhden kohdekunnan valtuustossa suljetussa lippuäänestyksessä ääniä sai vain yksi ehdokkaista. Kaiken kaikkiaan näistä kuudesta äänestykseen päätyneestä tapauksesta neljässä yksi kandidaateista sai yli puolet annetuista

äänistä, jolloin johtaja voitiin julistaa heti valituksi. Kahdessa tarvittiin toinen kierros, jossa kaksi eniten ääniä saanutta hakijaa asetettiin vastakkain. Näistä vaaleista toinen päättyi selkeään noin kahden kolmasosan enemmistöpäätökseen ja toinen tiukkaan yhden äänen eroon.

Haastattelujen perusteella asukasluvultaan kaikkein pienimmissä kunnissa käytettiin suoran nimiehdotuksen antamisen mahdollisuutta valtuustolle avoimen vaalin sijaan. Toki näissäkin valtuusto olisi varmasti voinut nostaa halutessaan myös muita ehdokkaita esille, mutta siihen ei koettu olevan tarvetta. Suurempia johtopäätöksiä ei menettelytapojen käytännöistä voi näin pienen tutkimuksen muodossa tehdä, mutta tämän aineiston perusteella kunnan koolla näyttää olevan merkitystä siihen, millaisia menettelytapoja valinnan yhteydessä sovelletaan. Olisi kuitenkin mielenkiintoista selvittää myös sitä, miten hyvin uuden johtajan taakse on asetettu niissä kunnissa, joissa poliittisten päättäjien äänet jakautuivat selkeästi eri hakijoille. Olisi kiinnostavaa tutkia, onko niissä kunnissa avoimempi ja parempi toimintailmapiiri, joissa valinta on ollut selkeä tai jopa yksimielinen. Vai kyetäänkö uuden johtajan tueksi tulemaan yhtä hyvin, vaikka tiukan äänestyksen jälkeen oma ehdokas olisikin hävinnyt vaalin?

Oman mielenkiintoisen lisänsä kunnan- ja kaupunginjohtajan rekrytointiprosessiin tuovat suostumuksensa jättäjät. Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) määrittelee, että johtajan virkaan voidaan suostumuksensa nojalla ottaa myös sellainen henkilö, joka ei ole sitä hakenut. Suostumusmenettelyn tarkoituksena on ollut mahdollistaa kunnan oma johtajakandidaatin etsintä, mutta ongelmia on seurannut siitä, kun suostujia on ilmaantunut hakuprosessiin oma-aloitteisesti, ilman kunnan erillistä pyyntöä. Myös useissa kohdekunnissa suostumuksella mukaan tulleet hakijat koettiin hieman hankalaksi. Erityisen ongelmalliseksi koettiin se, että suostumuksella mukaan tulleet kandidaatit venyttivät koko virantäyttöprosessin läpivientä, kun suostumuksen jättämiselle ei oltu määritelty takarajaa. Osa haastateltavista piti erittäin outona sitä, että ensin pitää järjestää julkinen haku, vaikka tämän jälkeen peli on vielä täysin avoinna suostumuksella mukaan tuleville hakijoille. Kunnan poliittisella ilmapiirillä on myös vaikutusta suostumusmenettelyn hyödyntämiseen. Osassa haastatteluista todettiin, että jotkut ryhmät hakivat kandidaatteja osallistumaan kunnan- tai kaupunginjohtajan viran hakuprosessiin, vaikkeivät kaikki ryhmät asettuneet näiden hakijoiden taakse. Osassa kohdekunnista oltiin tehty myös periaatepäätös, ettei suostumusmenettelyä hyödynnetä prosessissa lainkaan. Suostumusmenettely on siis hyvin kaksijakoinen toimintatapa, mikä voidaan kokea kunnassa joko mahdollisuutena tai turhana ongelmana. Mahdollisuutta puoltaa se, että menettelyllä kunta voi aktiivisesti pyrkiä vaikuttamaan siihen, ketä uudeksi kunnan- tai kaupunginjohtajaksi valitaan. Mikäli kunnalla on mielessään joku henkilö, joka olisi tehtävää hoitamaan erityisen mieluisa, antaa suostumusmenettely

mahdollisuuden reilusti pyytää henkilöä mukaan johtajakisaan – ilman liiallista julkisuutta. Toisaalta turhana ongelmana voi menettelyn kokea siitä näkökulmasta, että mikäli henkilö oikeasti haluaa juuri kyseistä kuntaa johtamaan, voi hän varmasti hakeakin sitä. Oikeaa ja väärää näkemystä asiaan ei ole, vaan jokainen muodostaa oman mielipiteensä asiasta. Se on kuitenkin tämän tutkielman aineistosta havaittavissa, että jonkinlaiset raamit suostumusmenettelykäytännöille tulee tehdä – ainakin kunnan sisällä ennen prosessin aloittamista. Ilman kunnan pelisääntöjen tekemistä voi menettely aiheuttaa hämmennystä ja odottamattomia yllätyksiä prosessin aikana. Mitä paremmin poliittinen johto kykenee keskenään asioista keskustelemaan ja sopimaan, sen helpompaa prosessin kunniallinen läpivieminen on.

Tutkimuksen empiiristä osiota voidaan pitää luotettavana ja eettisenä. Alustavassa haastattelupyynnössä (kts. liite 1) haastateltaville kerrottiin avoimesti, mistä haastattelussa on kyse, eikä ketään pakotettu haastatteluun. Haastateltavat ovat itse olleet halukkaita osallistumaan tutkielman tekoon, eikä kukaan kieltäytynyt alustavasta haastattelupyynnöstä. Pelkän aihepiirin kertomisen lisäksi haastateltaville on alustavan suostumuksen jälkeen lähetetty sähköpostitse myös tämän tutkielman tutkimussuunnitelma, josta tutkielman perusteet selvisivät tarkemmin. Haastattelukysymyksiä (kts. liite 2) haastateltavat eivät saaneet etukäteen luettavakseen, mutta ne vastaavat täysin tutkimussuunnitelman linjauksia. Haastateltavat eivät saaneet kysymyksiä etukäteen nähtäväkseen, jotta vastaukset pysyisivät mahdollisimman aitoina. Mikäli kysymykset olisivat olleet luettavissa ennen haastattelua, olisi osaan kysymyksistä voinut saada helpommin sellaisia vastuksia, joita haastattelijan oletetaan haluavan kuulla. Aineiston luotettavuudesta kertoo myös se, että haastatteluun on valikoitunut selkeästi oikeat informantit. Kaikki haastatellut kunnan- ja kaupunginhallituksen puheenjohtajat olivat vahvasti mukana rekrytointiprosesseissa heti alusta alkaen, jolloin he pystyivät kertomaan tapahtumista hyvin todenmukaisesti. Luotettavuutta lisää myös se, että haastattelut suoritettiin anonymisti, jolloin tapahtumista on voinut kertoa erittäin avoimesti. Haastateltavat pysyivät suurimmaksi osaksi aiheessa ja kertoivat avoimesti kunnassaan tapahtuneesta rekrytointiprosessista, mutta myös pieniä lipsumisia oli havaittavissa. Vaikka haastateltaville oli ennen haastattelun aloittamista kerrottu, että haastattelut tulevat tutkimukseen anonymisti, halusivat monet kunnanhallituksen puheenjohtajat kertoa hyvin tarkasti myös oman kuntansa muusta tilanteesta. Tietysti katsaus kunnan yleiseen tilanteeseen luo pohjaa myös rekrytointiprosessille, mutta välillä tuntui, että tutkimukseen liittyvässä viitekehyksessä olisi voitu pysyä paremminkin.

Kokonaisuudessaan aineistoksi keräämäni haastattelut olivat erittäin onnistuneita. Haastateltavat olivat innostuneita aiheesta, ja he kertoivat avoimesti kunnassaan tapahtuneesta

rekrytointiprosessista. Näin jälkikäteen pohdittuna olisin toivonut kuitenkin vielä enemmän informaatiota prosessin alkuvaiheista, ja erityisesti siitä, miten kunnissa lopulta päädyttiin ensimmäiselle haastattelukierrokselle kutsuttaviin hakijoihin. Kun lopulliset valinnat kohdistuivat suhteellisen tuttuihin henkilöihin, olisi kiinnostavaa tietää, kutsuttiinko haastatteluihin kuitenkin myös enemmän oudompia hakijoita tai oliko niitä ylipäättään hakijoiden joukossa. Ongelmallista tässä on kuitenkin se, ettei asia kiinnostavuudestaan huolimatta ole kokonaistutkimuksen kannalta kovinkaan merkittävä. Hakijoista olisi ollut mielenkiintoista kysyä vielä paljon lisää yksityiskohtia, mutta kuten jo seminaariryhmässämme pohdimme, ei ole kannattavaa keskittyä liikaa siihen, kuka haki joskus jonnekin. Hyödyllisempää on keskittyä prosessikulkuihin ja lähtökohtiin, joita hauissa on ollut – niiden avulla voidaan tehdä paljon kattavampia ja yleisempiä päätelmiä kuin tiettyä paikkaa joskus hakeneista hakijoista.

Suurimmassa osassa kohdekunnista ei koettu tämän hetkistä kunnan- tai kaupunginjohtajan rekrytointiprosessia kuitenkaan ongelmalliseksi tai hakijoiden määrää huolestuttavaksi. Vain yksi haastateltavista painotti sitä, kuinka vaikeaa hyvien hakijoiden löytäminen on. Kyseisessä kaupungissa hyödynnettiin vahvasti suostumusmenettelyä, jolloin hyvien hakijoiden löytäminen saattaa tuntua erityisen raskaalta, kun rekrytointiprosessi vaatii paljon aktiivista työtä nimenomaan oman organisaation puolelta. Mikäli prosessissa edetään vain hakemuksella mukaan tulevien henkilöiden varassa, on helpompi todeta, ettei hakijamäärissä ynnä muissa ole ongelmaa. Kohdekunnat kuitenkin saavuttivat myös hieman enemmän hakijoita, kuin 2000 -luvulla vapaat kunnan- tai kaupunginjohtajan virat keskimäärin. Todennäköisesti siitäkin syystä hakijamäärät koettiin kohdekunnissa hyvin tyydyttäväiksi.

Yleisesti haastateltavat uskoivat kunnan- ja kaupunginjohtajien virkoihin hakevien määrän vähenemisen johtuvan samoista syistä, kuin mitä itsekin pohdin tutkielman lähtökohdissa. Useat haastateltavat eivät nähneet kuntajohtajan virkaa kovin houkuttelevana, johtuen muun muassa kuntien huonosta taloustilanteesta, paineesta luottamushenkilöiden ja median puolelta sekä tehtävän yleisen laskeneen arvostuksen takia. Haastateltavat kokivat myös, että hakijoihin on pakko vaikuttaa koko kuntajärjestelmään liittyvät epätietoisuudet ja muutoksen tuulet. Muutama hallituksen puheenjohtaja näki palkkauksella olevan myös vaikutusta viran houkuttelevuuteen. Kaikki haastateltavista eivät kuitenkaan allekirjoittaneet ongelmia kunnanjohtajan viran täyttämiseen liittyen. Yksi haastateltavista koki ongelmia ilmenevän vasta alempien virkojen yhteydessä, ylempiin on vielä löytynyt hyviä tekijöitä. Kyseisessä kohdekunnassa hakijoita kunnanjohtajan virkaan olikin reippaasti, jolloin näkökulma on hyvin ymmärrettävä, joskaan ei kovin yleinen.

Suurin osa haastateltavista oli sitä mieltä, että he olivat saavuttaneet prosessilla sen mitä halusivatkin. Kuitenkin samalla monen haastateltavan äänensävy oli sellainen, että ne puuttuvat hakijat, joista jo aiemmin mainitsin, olisivat olleet hyvinkin kaivattuja leikkiin mukaan. Kaikki halusivat kuitenkin korostaa sitä, että he ovat nyt saaneet oikein hyvän kunnan- tai kaupunginjohtajan kuntaansa johtamaan. Olisi erittäin kiinnostavaa palata vielä myöhemmin samoihin kohdekuntiin, joissa nyt suoritin haastatteluja, ja kysyä, ovatko he edelleen samaa mieltä niistä painotuksista, joita tässä kyseisessä rekrytointiprosessissa oli. Jatkotutkimus samojen kohdekuntien kanssa olisi erittäin mielenkiintoinen ja relevantti tulevaisuudessa. Toisaalta toinen kiinnostava näkökulma aiheeseen olisi haastatella myös valittuja kunnan- ja kaupunginjohtajia siitä, miten he kokivat rekrytointiprosessin omalta kannaltaan. Olisi erittäin mielenkiintoista selvittää, kokevatko virkaan hakeneet prosessin yhtä toimivaksi kuin rekrytoijat. Myös hakijoiden laajempi haastattelu olisi kiinnostavaa, mutta todennäköisesti liian haasteellista toteuttaa.

Tämän tutkielman tavoitteena oli selventää mitä kunnan- ja kaupunginjohtajien rekrytointiprosesseissa painotetaan, miten koko täyttöprosessi on toteutettu ja saatiinko hakijoiksi lopulta sitä mitä tilattiin. Yhteenvetona voidaan todeta, että kunnan- ja kaupunginjohtajaksi halutaan kokenut ja yhteistyötaiteinen moniosaaja, jolla on jo entuudestaan tietotaitoa kuntataloudesta ja elinkeinoelämästä. Virantäyttöprosessien toteutus eroaa kunnittain, ja siihen vaikuttaa erityisesti se, miten aiempi johtaja on kunnasta lähtemässä pois. Mikäli aikaisemman kunnan- tai kaupunginjohtajan pois jääminen on tiedossa esimerkiksi eläkkeelle siirtymisen takia, käytetään prosessin suunnitteluun ja toteutukseen runsaasti aikaa. Vastaus siihen, kokevatko kunnan- ja kaupunginjohtajan rekrytoinnista vastaavat luottamushenkilöt saavuttavansa rekrytoinnilla sen, mitä he lähtivät hakemaankin, ei ole täysin yksiselitteinen. Kaikki haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että heille valittu kunnan- tai kaupunginjohtaja on heille mitä parhain. Kuitenkin samalla haastatteluista käy ilmi, että hakijoiksi olisi toivottu lisää tietyn tyyppisiä henkilöitä, erityisesti kokeneita jo kunnan- tai kaupunginjohtajana toimineita henkilöitä. Monet haastateltavista totesivat, että vaikka hakijoiksi olisi saatu enemmän heidän toivomiaan istuvia kuntajohtajia, saattaisi valinta silti kallistua nykyiseen valittuun. Kuitenkin kysymykseen siitä, saatiinko hakijoiksi sitä mitä tilattiin, koen aineiston perusteella vastauksen olevan ”ei aivan”. Kohdekunnissa oltiin kuitenkin tyytyväisiä lopulliseen tulokseen, vaikka aivan täydellistä hakijajoukkoa ei saatukaan.

Lähteet

Kirjallisuus

Baldersheim, Harald & Øgård, Morten (1998): The Norwegian CEO: Institutional Position, Professional Status and Work Environment. Teoksessa The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government. Toimittanut Kurt Klaudi Klausen ja Annick Magnier. Odense University Press 1998.

von Bruun, Santtu (2005): Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Acta nro 179, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Ejersbo, Niels, Hansen, Morten Balle & Mouritzen, Poul Erik (1998): The Danish Local Government CEO: From Town Clerk to City Manager. Teoksessa The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government. Toimittanut Kurt Klaudi Klausen ja Annick Magnier. Odense University Press 1998.

Forma, Pauli, Pekka, Toni & Kaartinen, Risto (2009): Kuntajohtajien työhyvinvointi 2009. Kuntien eläkevakuutuksen raportteja 1/2009. Kuntien Eläkevakuutus. Suomen Kuntajohtajat ry, Helsinki 2009.

Haglund, Roger (1998): Turbulence as a Way of Life: The Swedish Municipal CEO. Teoksessa The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government. Toimittanut Kurt Klaudi Klausen ja Annick Magnier. Odense University Press 1998.

Haimi, Olavi (1987): Kaupunginjohtaja. Suomen kaupunginjohtajainstituution synty ja kehitys sekä kaupunginjohtajan muotokuva. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki 1987.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2012): Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum, Helsinki 2012. 8., uudistettu painos.

Haveri, Arto, Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (2009b): Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. Toimittanut Arto Haveri, Kaija Majoinen ja Anni Jäntti. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2009.

Haveri, Arto, Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (2009a): Epilogi: Sisältä ulos – kalliolta suolle. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. Toimittanut Arto Haveri, Kaija Majoinen ja Anni Jäntti. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2009.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (2009c): Haastava kuntajohtajuus: kunnanjohtajan ja poliittisen johtajan pätevyys- ja taitoprofiilit. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. Toimittanut Arto Haveri, Kaija Majoinen ja Anni Jäntti. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2009.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2008): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press. Lisäpainos 2011.

Hämäläinen, Kirsi, Prättälä, Kari & Ryyänen, Aimo (2009): Kunnan johtaminen –demokratia, työnjako ja vastuu. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 20/2009.

Jäntti, Anni (2009): Kunnanjohtajien saatavuus. Tilastollinen selvitys kunnanjohtajien hakumenettelystä 1996–2008. Suomen Kuntaliitto, 1. painos.

Klausen, Kurt Klaudi & Magnier, Annick (1998): The Anonymous Leader. Teoksessa The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government. Toimittanut Kurt Klaudi Klausen ja Annick Magnier. Odense University Press 1998.

Kosonen, Pekka (1995): Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot. Yhdistymistä ja hajaantumista. Gaudeamus 1995.

Kunnanviraston johtosäännön malli keskisuurille kunnille (1981a). Suomen Kunnallisliiton lomake n:o 9211.:81. Vantaa 1981.

Kunnanviraston johtosääntö suurehkoille kunnille (1981b). Suomen Kunnallisliiton lomake n:o 9208.:81 (76). Vantaa 1981.

Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet (2007). Toimittanut Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryynänen ja Pentti Siitonen. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos 2003.

Kurkinen-Supperi, Anu (2006): Allekirjoitettu johtajuus. Acta nro 183. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Lappalainen, Tuomo (2010): Ammattien arvostus 2010. Suomen Kuvalehti, nro 20 (ilmestynyt 21.5.2010).

Lappalainen, Tuomo (2004): Ammattien arvostus 2004. Suomen Kuvalehti, nro 18 (ilmestynyt 30.4.2004).

Leinonen, Jaana (2010a): Kunnanjohtaja johtamisjärjestelmän kehittämisen aallokossa – kunnan poliittisen johtajuuden vahvistamistarpeet kunnanjohtajan näkökulmasta. Teoksessa Kunnallistieteellinen Aikakauskirja, 38. vuosikerta 2/2010. Kunnallistieteen yhdistys ry.

Leinonen, Jaana (2010b): Tehojohtajia, kuntalaisten palvelijoita ja innovatiivisia visionäärejä – kuntajohtajuuden rakentuminen kunta-alan julkaisussa. Teoksessa Kunnallistieteellinen Aikakauskirja, 38. vuosikerta 4/2010. Kunnat, viestintä ja media – Kunnallistieteellisen aikakauskirjan vuoden 2010 teemanumero. Kunnallistieteen yhdistys ry.

Leinonen, Jaana (2012): ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä”. Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta nro 232. Lapin Yliopisto, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2012.

Manka, Marja-Liisa, Bordi, Laura & Heikkilä-Tammi, Kirsi (2013): Perusasioista pieniin ihmeisiin – kuntajohtamisen kuva. KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 88. Helsinki 2013.

Manninen, Hannes (2009): Kuntien menestystekijät eilen ja tänään: mikä nyt on tärkeätä kunnan johtamisessa. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. Toimittanut Arto Haveri, Kaija Majoinen ja Anni Jäntti. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2009.

Oulasvirta, Lasse & Brännkärr, Christer (2001): Toimiva kunta. Kuntakoulutus Oy, 2. painos.

Oulasvirta, Lasse (1989): Struktur och politiska styrkeförhållanden i kommunfullmäktige i Norden. Tampereen yliopisto – Tammerfors Universitet, Kunnallistieteiden laitos – Kommunalvetenskapliga institutionen. Julkaisusarja 5/1989 – Publikationsserie 5/1989. Tammerfors 1989.

Piipponen, Sirkka-Liisa (2012): Kunnanjohtajien virkojen houkuttelevuus. Selvitys kunnanjohtajien virkojen hakijamääristä ja hakuaikojen jatkamisen yleisyydestä 1996–2011. Suomen Kuntaliitto.

- Pikkala, Sari (1992): Omgivning, lederskap och förändring i kommunerna, Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning. Ser. A:391. Åbo 1992.
- Pitkänen, Sari, Luoma, Leena, Järvensivu, Anu & Arnkil, Robert (2009): Moni-ilmeiset rekrytointiongelmat. Rekrytointiongelmien syyt työnantajan, työnhakijan ja työvoimatoimiston näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 15/2009.
- Pohjolan valo (2008). Toimittanut Nurmi, Eeva-Liisa. Tiivistelmä johtamisesta Suomen, Tanskan, Norjan ja Ruotsin kunnissa ja kuntayhtymissä. Perustuu Henrik Holt Larsenin ja Ulla Bruun de Neergaardin tekemään esitutkimukseen Nordisk Lys: Et forprosjekt om nordisk ledelse og ledelse i Norden – foranalyse og kvalitativ interviewundersøgelse (case study) i kommuner og/eller regioner i Danmark, Finland, Norge og Sverige.
- Rajala, Tuija (2001): Henkilöstö kunnan voimavarana. Teoksessa Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Toimittanut Paavo Hoikka. Tampere University Press. Tampereen yliopisto, Tampere 2001, 3. painos.
- Rahkonen, Päivi (2009): Ohjelmat ja projektit kunnanjohtajan työvälineenä. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. Toimittanut Arto Haveri, Kaija Majoinen ja Anni Jäntti. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2009.
- Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (2005): Johdanto, teoksessa Haastattelu – tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Toimittanut Johanna Ruusuvuori ja Liisa Tiittula. Vastapaino, Tampere 2005.
- Ryynänen, Aimo (2001): Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 28. Pole-Kuntatieto Oy.
- Ryynänen, Aimo (2010): Pormestari.
- Sandberg, Siv (1998): The Strong CEOs of Finland. Teoksessa The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government. Toimittanut Kurt Klaudi Klausen ja Annick Magnier. Odense University Press 1998.
- Sinko, Pekka & Vihriälä, Vesa (2007): Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus: kokonaisarvio. Teoksessa Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007.
- Stenvall, Jari, Majoinen, Kaija & Harisalo, Risto (2009) Kunnanhallitus poliittisena johtajana. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. Toimittanut Arto Haveri, Kaija Majoinen ja Anni Jäntti. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2009.
- Valanta, José (2000): Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2010): Julkinen johtaminen. Tietosanoma.
- Ylönen, Jorma (2004): Kirjoitus kuntajohtajien hakumenettelystä. Kuntalehti, nro 11 (ilместynyt 17.6.2004) KL-Kustannus Oy, Suomen Kuntaliitto ry.
- Österberg, Maritta (2009): Henkilöstöasiantuntijan käsikirja. Helsingin seudun kauppakamari / Helsingin Kamari Oy 2009.

Lainsäädäntö

Kunnallinen virkaehtosopimuslaki 6.11.1970/669

Kuntajakolaki 29.12.2009/1698

Kuntalaki 17.3.1995/365

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304

Laki naisten ja miesten tasa-arvosta 8.8.1986/609

Perustuslaki 11.6.1999/731

Verkkajulkaisut

Jensen, Patrick (2012): Pohjoismaisia eväitä kuntauudistukseen. Sivuilla käyty 2.5.2013.

<http://patrickjensen.puheenvuoro.uusisuomi.fi/118912-pohjoismaisia-evaita-kuntauudistukseen>

Kemiönsaaren kunnan kotisivut. Sivuilla käyty 23.4.2013. <http://www.kemionsaari.fi/fi/tietoa-kunnasta/perustietoakunnasta/organisaatiokaavio/>

Kunnallissalan kehittämissäätiön internet -sivut, uutinen Aiempaa useampi kuntajohtaja miettii alan vaihtoa. Julkaistu 6.9.2011. Sivuilla käyty 23.11.2012. <http://www.kaks.fi/node/985>

Kuntajohtaminen 2015 - suunta, sisältö ja välineet (2008). Toimittanut Kaija Majoinen ja Anni Jäntti. Suomen Kuntaliitto. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/johtaminen/kunnanjakaupunginjohtajat/kunnanjohtajienkehittaminen/Documents/Kuntajohtaminen%202015.pdf>

Kuopila, Antti (2012): Kuntien ääntä on kuultava. Kolumni Suomen Kuntaliiton verkkosivuilla. Julkaistu 17.9.2012. Sivuilla käyty 5.2.2013. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/2012/Sivut/2012-09-17-Kuopila.aspx>

Mäkinen, Eija & Vartiainen, Pirkko (2013): Uutta poliittista johtajuutta kuntiin. Verkkokolumni Suomen Kuntaliiton internet-sivuilla. Sivuilla käyty 2.5.2013. http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/2013/Sivut/2013-04-05-poliittista_johtajuutta.aspx

Suomen Kuvalehti (2012): verkkosivuilla 7.3.2012 klo 15:24 julkaistu uutinen ”Virkkunen sanoutui irti kuntakartoista”. Sivuilla käyty 23.4.2013. <http://suomenkuvalehti.fi/blogit/polkomfi/virkkunen-sanoutui-irti-kuntakartoista>

Taivalkosken kunnan kotisivut. Sivuilla käyty 23.4.2013. <http://www.taivalkoski.fi/Resource.phx/sivut/sivut-taivalkoski/hallinto/organisaatio/index.htm>

Tilastokeskus (2011): Kuntasektorin kuukausipalkat ammattitehtävinä vuonna 2011.

http://193.166.171.75/Database/StatFin/pal/ksp/2011/2011_fi.asp ja <http://193.166.171.75/Dialog/Saveshow.asp>

Liitteet

Liite 1. Alustava haastattelupyyntö.

Lähetetty haastateltaville sähköpostitse 29.1., 30.1. tai 19.2.2013.

Hei,

Olen Tampereen yliopiston opiskelija ja teen pro gradu -tutkielmaani kunnan- ja kaupunginjohtajien rekrytointiprosessista. Kiteytettynä tutkielmani tarkoituksena on tarkastella sitä, mitä kunnat kunnanjohtajalta haluavat ja miten rekrytointi etenee. Aineistonkeruuni kohdistuu johtajien rekrytoinnista vastanneiden työryhmien edustajiin (lähinnä kunnanhallitusten puheenjohtajiin). Käsittääkseni X:lla on ollut viime vuonna kunnanjohtajan virka avoinna ja olet ollut mukana tässä virantäyttöprosessissa.

Kartoitan nyt alustavasti paikkoja, joissa voisin tulla tekemään haastatteluja helmi-maaliskuun aikana. Olisin hyvin kiinnostunut tekemään haastattelun X:lla, joten olisiko sinulla alustavasti kiinnostusta suostua haastateltavakseni? Olisin kiitollinen, jos voisit vastata kiinnostuksestasi haastatteluun mahdollisimman pian.

Ystävällisin terveisin

Veera Koivumäki

veera.koivumaki@uta.fi

040-7737448

HAASTATTELURUNKO

Haastateltavat edustavat vastauksissaan kunnanjohtajan rekrytoinnista vastannutta työryhmää.

1. Teema: Mitä halutaan.

- Millainen rooli kunnanjohtajalla kunnassanne on? Millainen on mielestänne omaan kuntaanne sopivin kunnanjohtaja?
- Mitä vaatimuksia olette kunnanjohtajalle asettaneet? Millaisia ominaisuuksia arvostatte kunnanjohtajassa?
 - o Miten painotatte hakijan erilaisia taitoja? (nousevatko esim. jotkut seuraavista ylitse muiden: strateginen pätevyys, käytännölliset tiedot ja taidot, henkilökohtaiset ominaisuudet, ihmissuhdetaidot tai yhteisön johtamisen ominaisuudet)
 - o Miten paljon eri osa-alueilla taitaminen kompensoi heikompia ominaisuuksia? Mistä ominaisuuksista olisitte valmiita tinkimään?
 - o Mitä ominaisuuksia ette kunnanjohtajassanne hyväksy? Mikä pysäyttää hakuprosessin?
- Kuka tai ketkä vaatimukset on laatinut?
- Millainen merkitys hakijan puoluekannalla on?
- Olitteko asettaneet joitain tavoitteita hakuun liittyen?
 - o Esim. hakijamääriin tai viran täyttöaikaan liittyen?

2. Teema: Hakuun käytetyt resurssit.

- Millä tavoin vapaasta virasta oli ilmoitettu?
 - o Miten pyritte saamaan juuri oikeanlaiset henkilöt hakemaan vapaata kunnanjohtajan virkaa?
- Kuinka pitkä haku-aika virkaan oli?
 - o Jatkoitteko haku-aikaa sopivan henkilön löytämiseksi?
- Hyödynnettiinkö hakuprosessin aikana ulkopuolisia tahoja? Miksi? Jos kyllä, niin missä vaiheessa ja millä tavoin? Millainen painoarvo saadulla ehdotuksella oli lopulliseen valintaan?
- Kuinka paljon aikaa hakuprosessin suunnitteluun käytettiin? Entä koko haun läpiviemiseen?
- Kuinka paljon hakuprosessiin oltiin valmiita panostamaan taloudellisesti? Miten taloudellinen puoli lopulta toteutui?
- Kunnanjohtajan virkaan voidaan valita myös suostumuksen nojalla henkilö, joka ei ole sitä hakenut. Pyysittekö joitain henkilöitä kuntaanne kunnanjohtajaksi? Miksi?

3. Teema: Odotusten täyttyminen.

- Miten hyvin hakijat vastasivat vaatimuksiinne?
 - o Olivatko kaikki hakijat ammattitaitoisia ja päteviä hakemaan virkaa? Perustele.
 - o Millaisia hakijoita olisitte toivoneet enemmän tai vähemmän, vai olitteko tyytyväisiä valinnanvaroihinne?
- Oliko työryhmänne yhtä mieltä siitä, ketä esitätte uudeksi kunnanjohtajaksi vai esiintyikö hajontaa? Miten lopulta päädyitte esitykseenne? Valittiinko esittämänne hakija lopulta kuntaanne kunnanjohtajaksi?
- *Valitsitteko kunnanjohtajan määräaikaiseksi vai toistaiseksi voimassa olevaksi?* Miksi? (kysymys muotoillaan sen mukaan, valittiinko kunnanjohtaja virkaan määräaikaiseksi vai toistaiseksi)

- Valittiinko kunnanjohtaja ensin koeajalle? Miksi? Miten luulette asian vaikuttaneen hakijoihin?
- Jos kunnassanne olisi uudelleen kunnanjohtajan virka avoinna, tekisittekö jotain tällä kertaa toisin rekrytoinnin osalta? Miksi?
- Minkälainen tunne koko rekrytointiprosessista jäi? Onnistuitteko saavuttamaan sen mitä halusitte?

Bonus:

- Kunnanjohtajien virkoihin on nykyään entistä vähemmän hakijoita. Mistä arvelette tämän johtuvan?
- Haluatteko vielä sanoa jotain aiheeseen liittyen?